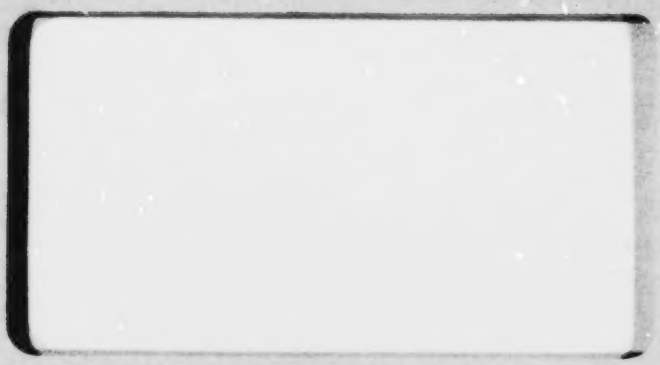
Gouvernement du Québec
Conseil du statut de la femme

Recherche

Québec:
8, rue Cook
3e étage, bureau 300
Québec G1R 5J7

Montréal:
1255, place Philippe
Suite 708
Montréal H3B 3G1

87-06166/



Gouvernement du Québec
Conseil du statut
de la femme

LE REVENU MINIMUM GARANTI ET LES FEMMES: EXAMEN DE PROPOSITIONS RÉCENTES

Décembre 1986

Document de réflexion du Service de la recherche du Conseil du statut de la femme

En publiant cette étude, le Conseil du statut de la femme ne veut pas prendre position dans le débat en cours sur la réforme de la sécurité du revenu, mais il souhaite contribuer à alimenter la réflexion sur le sujet.

Francine Lepage
avec la collaboration de
Micheline Boivin et Louise Barnard
Direction de la recherche et de l'analyse

Québec:
8, rue Cook
3ième étage, bureau 300
Québec G1R 5J7

Montréal:
1255, place Philippe,
bureau 708,
Montréal H3B 3G1

Dépôt légal: 4e trimestre 1986

ISBN: 2-550-16935-2

Bibliothèque Nationale du Québec

TABLE DES MATIÈRES

	PAGE
INTRODUCTION	1
CHAPITRE 1: NOTRE RÉGIME DE SÉCURITÉ DU REVENU ACTUEL ET LE CONCEPT DE REVENU MINIMUM GARANTI	3
1.1 Les différentes composantes de la politique actuelle	4
1.2 Les principaux reproches à l'endroit du régime d'aide sociale et du programme de supplément au revenu de travail	5
1.3 Le concept de revenu minimum garanti	6
1.4 Les propositions concrètes de revenu minimum garanti	8
1.5 Conclusion	8
CHAPITRE 2: LE RÉGIME UNIVERSEL DE SÉCURITÉ DU REVENU SUGGÉRE DANS LE RAPPORT MACDONALD	11
2.1 La réforme proposée	12
2.1.1 Les modifications au programme d'assurance-chômage	13
2.1.2 Le programme temporaire d'assistance au recyclage	15
2.1.3 Le régime universel de sécurité du revenu	16
2.2 Analyse critique de la réforme proposée	20
2.2.1 L'adoption d'une seule prestation pour tenir compte de besoins multiples	22
2.2.2 Le régime universel de sécurité du revenu: une attribution universelle, mais un bénéfice sélectif selon le revenu	24
2.2.3 Disparue l'universalité en faveur des parents	24
2.2.4 Une redistribution du revenu entre conjoints à l'intérieur d'un régime de sécurité du revenu avant tout familial	25
2.2.5 Toutes les femmes auront-elles vraiment accès au revenu garanti?	27

2.2.6 De l'assurance-chômage à l'assistance sociale.... 28
2.2.7 Vers une rémunération familiale?..... 31
2.2.8 Vers une diminution du rôle joué par le salaire minimum..... 32

2.3 Conclusion..... 33

CHAPITRE 3: TROIS AUTRES FORMULES DE REVENU MINIMUM GARANTI. 37

3.1 Une brève présentation des trois propositions..... 38

3.1.1 Le programme de garantie de revenu..... 38
3.1.2 Le revenu garanti direct et indirect..... 40
3.1.3 Le nouveau programme d'aide sociale basé sur un crédit d'impôt universel..... 43

3.2 Une étude comparative des propositions décrites..... 46

3.2.1 Problématique exposée..... 46
3.2.2 Coût global et effet redistributif à court terme entre les ménages..... 48
3.2.3 Effet redistributif à l'intérieur des ménages et impact sur l'autonomie financière des femmes..... 51
3.2.4 Caractère incitatif à l'emploi et à la formation. 54
3.2.5 Le respect de la dignité des personnes..... 55

3.3 Conclusion..... 57

CHAPITRE 4: CONCLUSION: LES PRINCIPES À SAUVEGARDER DANS UNE REFORME DE LA SECURITE DU REVENU..... 65

4.1 Pour que l'emploi et le salaire demeurent le moyen normal d'assurer son bien-être..... 65

4.2 Pour le maintien d'une politique spécifique pour les enfants..... 66

4.3 Pour le maintien de la véritable nature des assurances sociales..... 67

4.4 Pour un système d'imposition concourant à l'autonomie financière des adultes..... 68

4.5 Pour une politique d'aide de dernier recours mieux adaptée aux besoins..... 69

4.5.1 Considérations préalables..... 69

4.5.2 Deux hypothèses de revenu minimum garanti à explorer..... 71

ANNEXE 1: Exemples chiffrés illustrant le fonctionnement d'un programme de revenu minimum garanti..... 75

ANNEXE 2: Les effets de la réforme proposée dans le Rapport Macdonald pour une famille comptant deux adultes et deux enfants..... 77

ANNEXE 3: Une comparaison du revenu garanti par les programmes actuels et par le régime universel de sécurité du revenu (RUSR) ainsi que des seuils de pauvreté, selon la province, famille de quatre personnes, Canada, 1985..... 81

INTRODUCTION

La réforme de la sécurité du revenu est un sujet présentement à l'honneur. Des propositions s'apparentant à une formule du revenu minimum garanti sont avancées comme alternative possible au régime actuel d'aide sociale de même qu'à certaines prestations et dispositions fiscales.

S'interrogeant sur la nature de ces propositions et sur leurs effets possibles sur la situation des femmes, le Conseil du statut de la femme a décidé de se pencher sur la question du revenu minimum garanti. Par cette étude, il entend transmettre au gouvernement ses commentaires sur les principales suggestions de réforme qui ont cours. Il souhaite également mettre à la disposition des groupes de femmes et des autres personnes et regroupements intéressés un document de réflexion sur le sujet.

Au premier chapitre, nous faisons une brève description de notre système actuel de sécurité du revenu et nous présentons le concept de revenu minimum garanti.

Au deuxième chapitre, nous analysons le régime universel de sécurité du revenu proposé dans le Rapport de la Commission royale sur l'avenir économique et les perspectives de développement du Canada (Rapport Macdonald)(1). Nous considérons, au troisième chapitre, trois autres formules. Le programme de garantie de revenu élaboré dans le Livre blanc sur la fiscalité des particuliers(2) y est étudié de même que deux propositions mises de l'avant par des groupes de femmes. La première, celle du Réseau d'action et d'information

---

(1) Canada, 1985, volume deux, V^e partie, p. 875 à 885.

(2) Ministère des Finances, Gouvernement du Québec, 1984, c. V, p. 220 à 349.

pour les femmes (RAIF)[1] a été présentée devant la Commission d'enquête sur le régime d'assurance-chômage (Commission Forget). La seconde est tirée de **Les femmes et la fiscalité**[2], document rédigé par Ruth Rose-Lizée et Marie-Thérèse Pontbriand et préparé en collaboration avec Relais-Femmes ainsi que les Comités de condition féminine de la C.S.N. et de la F.T.Q.

Enfin, guidées par un objectif d'autonomie économique pour les femmes, nous formulons, au quatrième chapitre, les grands principes qui, selon nous, devraient orienter toute réforme de la sécurité du revenu.

---

(1) Mémoire intitulé L'autre vision de l'assurance-chômage, 12 pages.

(2) Université du Québec à Montréal, juillet 1985, p. 95 à 114.

CHAPITRE 1: NOTRE RÉGIME DE SÉCURITÉ DU REVENU ACTUEL ET LE CONCEPT DE REVENU MINIMUM GARANTI

Notre régime de sécurité du revenu est présentement ausculté de toutes parts. Les rapports gouvernementaux sur ce thème ne se comptent plus de même que les études et prises de position des milieux patronaux, syndicaux, de groupes de citoyens et de citoyennes et d'organismes consultatifs.

Pour les uns, ce système voué à la protection du revenu est complexe mais fonctionnel et il joue dans notre société le même rôle que les amortisseurs dans une voiture. Soumis à rude épreuve ces dernières années sous les effets de la crise économique, il aurait bien réagi et, à l'exception de certains ajustements, on ne saurait en exiger une révision complète. Pour d'autres, il s'agit d'un système souffrant d'embonpoint qui doit, sans plus attendre, subir une cure sévère et encourir certaines amputations. La formule du revenu minimum garanti est souvent alors présentée comme un remède susceptible de rendre l'ensemble plus cohérent et efficace.

Dans ce chapitre, nous présenterons les divers éléments composant la politique de sécurité du revenu actuelle. Nous mentionnerons ensuite les principales critiques dont font l'objet le régime d'aide sociale et le programme de supplément au revenu de travail qui constituent les principales mesures de dernier recours pour les personnes d'âge actif. Puis, nous traiterons du concept même de revenu minimum garanti et des suggestions concrètes d'application qui ont été formulées récemment. Pour finir, nous parlerons du revenu minimum garanti comme solution possible au problème de pauvreté des femmes.

1.1 Les différentes composantes de la politique actuelle

La protection du revenu dont nous bénéficions est la résultante de différents programmes et dispositions relevant tantôt du système de sécurité du revenu, tantôt du régime d'imposition.

Les **assurances sociales** offrent, contre cotisations, la continuité du revenu aux personnes en emploi lors de la réalisation de certains risques tels que le chômage, la maladie et la maternité, les accidents du travail et les maladies professionnelles ou le décès, l'invalidité et la retraite.

Les **régimes universels de prestation** versent des sommes d'argent à toutes les personnes appartenant à une catégorie démographique donnée pour les aider à rencontrer les charges additionnelles résultant de leur situation. Les allocations familiales et la pension de sécurité de la vieillesse, par exemple, entraînent une redistribution du revenu des personnes sans enfant vers les parents et des personnes de moins de 65 ans vers les personnes âgées.

Les **régimes de prestation sélectifs selon le revenu** attribuent des sommes d'argent à certains groupes de personnes sélectionnées sur la base de leur revenu. Accordée après vérification de l'état des ressources du ménage, l'aide financière est habituellement décroissante avec le revenu. Mentionnons, à ce titre, le régime d'aide sociale, le programme d'aide financière à la garde et le supplément au revenu de travail.

Les **dispositions fiscales** comme les exemptions, les déductions et les crédits d'impôt visent à tenir compte, au moment d'établir le montant d'impôt que les contribuables doivent au fisc, de certaines charges et dépenses encourues. On connaît les exemptions personnelles, de personne mariée et pour les enfants, la déduction de frais de garde et le crédit d'impôt-enfant, toutes ces mesures qui réduisent le fardeau fiscal. Lorsque le crédit est remboursable comme c'est le cas pour le crédit d'impôt-enfant, la partie non utilisée par les contribuables sans revenu ou à faible revenu pour réduire leur impôt leur est retournée sous forme de chèque.

1.2 Les principaux reproches à l'endroit du régime d'aide sociale et du programme de supplément au revenu de travail

Notre **régime d'aide sociale** est un programme destiné à combler, en dernier ressort, l'insuffisance ou l'absence de revenu des personnes ou des familles dont on a constaté le besoin après comparaison de leurs revenus et actifs et de leurs charges. La base du régime est l'unité familiale. On considère donc le revenu des deux conjoints, même s'ils ne sont pas mariés, et celui des autres membres mineurs du ménage avant d'octroyer une aide. Les prestations offertes sont inférieures aux seuils de pauvreté de Statistique Canada.

En cas d'emploi, la prestation attribuée aux bénéficiaires réguliers est retranchée intégralement de tout revenu de travail gagné(1) allant au-delà de 25 $ pour la personne seule et de 40 $ plus 5 $ pour chaque dépendant pour la personne responsable de famille. La prestation versée est également réduite à 100% des autres revenus réalisés tels que loyer, prestation sociale, pension alimentaire, etc.

On constate que la structure même du programme encourage peu les bénéficiaires à améliorer par leur propre initiative leur situation financière. D'un côté, ils font, dans bien des cas, face à des perspectives d'emploi ne leur garantissant que des revenus faibles et instables. De l'autre, une fois tenu compte de la réduction de la prestation en fonction du revenu gagné, du taux d'imposition sur le revenu et des coûts de travail encourus, le profit anticipé d'une activité rémunérée est souvent mince, sinon inexistant.

Le **programme de supplément au revenu de travail** accorde un complément de ressources aux personnes travaillant à faible salaire afin de leur permettre de toucher un revenu comparable à celui des bénéficiai-

---

(1) Le revenu considéré est le revenu de travail moins 6%, de façon à tenir compte des coûts de travail.

res de l'aide sociale, et afin surtout de les encourager à demeurer sur le marché du travail. Ce programme exerce-t-il effectivement un effet important sur la décision de rester au travail ou d'accéder à l'emploi? On peut en douter pour deux raisons. D'abord, il y a un écart important entre le moment où les gains faibles sont réalisés et celui où le supplément est touché. Par simplicité administrative, le supplément auquel une personne a droit est en effet versé seulement après la déclaration fiscale, c'est-à-dire l'année qui suit celle durant laquelle l'insuffisance de revenu s'est fait sentir. Ensuite, dans ce cas également, les autres revenus reçus réduisent d'autant le supplément accordé. Ce supplément accordé n'est souvent pas très élevé. Il est également difficile d'en prévoir à l'avance le montant.

Là encore, la base du programme est l'unité familiale. Dans les couples à faible revenu, la femme pourra se voir découragée au travail rémunéré si son revenu d'emploi est susceptible de priver son conjoint d'un supplément au revenu de travail.

1.3 Le concept de revenu minimum garanti

L'idée qu'il faudrait fondre en un seul les différents programmes de sécurité du revenu et réaliser une meilleure intégration des systèmes d'imposition et de transferts (c'est-à-dire des revenus que l'État prélève et de ceux qu'il redistribue aux citoyens et citoyennes) sourit à plusieurs. Qu'on la prénomme **revenu minimum garanti** ou **impôt négatif**[1], cette formule qui n'est pas nouvelle refait ordinairement surface lorsque les taux de chômage sont élevés.

---

(1) L'impôt représente la part de son revenu que le contribuable jugé apte à le faire verse au fisc. Par opposition, on qualifie d'impôt négatif l'aide financière que l'Etat accorderait à une personne reconnue trop pauvre pour satisfaire à ses besoins minimaux et, à plus forte raison, pour contribuer aux finances publiques.

Un **programme de revenu minimum garanti**[1] assure d'abord à toute famille ou personne seule disposant de ressources insuffisantes un revenu minimum de base. Il comporte un mécanisme d'incitation au travail, en ce sens qu'il permet au bénéficiaire gagnant un revenu de conserver une partie de sa prestation. Celle-ci n'est pas réduite de la totalité du revenu gagné, mais seulement d'un montant représentant un pourcentage de ce revenu (par exemple, de 50% du revenu gagné).

De leur côté, les personnes à faible revenu déjà en emploi sont incitées à le demeurer plutôt qu'à devenir dépendantes de l'assistance de l'État, car elles reçoivent une prestation complémentaire à leur revenu d'emploi. À mesure que le revenu gagné s'accroît, le montant de la prestation diminue. Aucune prestation n'est versée lorsque le revenu gagné atteint un niveau donné, appelé seuil d'allocation nulle.

Pour les promoteurs du revenu minimum garanti, il s'agirait d'un programme:

- facile à comprendre;
- simple à administrer[2];
- probablement moins coûteux pour l'État, l'aide gouvernementale étant désormais réservée aux seules personnes dans le besoin;
- plus efficace, les personnes assistées ou les travailleurs et travailleuses à faible revenu ayant intérêt à retirer des revenus d'emplois;
- qui atténuerait les pressions à la hausse exercées sur le salaire minimum par les travailleurs et travailleuses faiblement rémunérés, les prestations du programme de revenu minimum garanti apportant au besoin un complément de revenu. On favoriserait ainsi le maintien ou le développement d'un bassin d'emplois non spécialisés pour la main-d'oeuvre moins productive de même que la formation en entreprise.

---

(1) À l'annexe 1, on illustre le fonctionnement d'un programme de revenu minimum garanti à l'aide d'exemples chiffrés.

(2) Cela est vrai si le programme prend en considération le revenu annuel de l'année écoulée tel qu'il apparaît dans la déclaration fiscale des revenus. Par contre, un programme basé sur le revenu mensuel répondra mieux aux besoins, sera plus incitatif au travail, mais également plus coûteux et complexe à administrer.

1.4 Les propositions concrètes de revenu minimum garanti

S'agit-il d'une vision trop simplificatrice de la réalité, les propositions concrètes de revenu minimum garanti intègrent habituellement certains programmes sans toutefois faire table rase de toutes les mesures de sécurité du revenu. Évoquons, à cet égard, le **programme de garantie de revenu**, présenté en janvier 1985 par le gouvernement québécois dans le **Livre blanc sur la fiscalité des particuliers**, qui fait bon ménage avec les assurances sociales, le programme de sécurité de la vieillesse et le régime actuel d'aide sociale pour les personnes dans le besoin jugées inaptes au travail. Mentionnons aussi le **régime universel de sécurité du revenu**, recommandé au gouvernement canadien en août 1985 dans le **Rapport Macdonald**, sorte de revenu minimum garanti partiel devant cohabiter avec les régimes provinciaux d'assistance, les assurances sociales et la pension universelle de sécurité de la vieillesse.

Il n'en reste pas moins que ces deux documents s'inspirent d'une conception des politiques sociales différente de celle du passé et que les réformes suggérées sont d'une ampleur certaine. On ne peut trancher dans les prestations directes attribuées pour les enfants, donner plus de place aux régimes d'aide sélectifs selon le revenu familial et resserrer les règles d'attribution de l'assurance-chômage, par exemple, sans que cela n'influe sur la situation financière et le comportement des personnes dans la famille.

1.5 Conclusion

On sait que les femmes sont particulièrement touchées par la pauvreté. Une étude récente du **Conseil national de bien-être social**[1] révèle que, lorsqu'elles vivaient seules, quatre femmes sur dix étaient

---

(1) Profil de la pauvreté, Ottawa, octobre 1985, 76 pages.

pauvres en 1983 au Canada. Cette proportion s'élevait à six sur dix passé l'âge de 65 ans. Cinq familles monoparentales sur dix connaissaient aussi une insuffisance de revenu au Canada.

La récession a accru le risque de pauvreté chez les jeunes et les familles monoparentales, mais aussi parmi les couples avec enfants. En 1984, une famille comptant trois enfants et plus sur quatre touchait des revenus insuffisants. Le salaire d'une deuxième personne s'avérait de plus en plus nécessaire pour que la famille s'affranchisse de la pauvreté. Ainsi, 20,1% des familles soutenues par un seul gagne-pain étaient pauvres alors que ce pourcentage s'abaissait à 6,7% lorsqu'elles en comptaient deux.

Connaissant le rôle que les femmes jouent dans la famille, leurs difficultés d'intégration à part entière au marché du travail et les risques de pauvreté qu'elles encourent tout au long de leur vie, les femmes sont-elles susceptibles de tirer profit de l'instauration d'un programme de revenu minimum garanti? Que penser des propositions qui sont actuellement mises de l'avant? Au cours des prochains chapitres, nous ferons une analyse de leurs mérites respectifs.

CHAPITRE 2: LE RÉGIME UNIVERSEL DE SÉCURITÉ DU REVENU SUGGÉRÉ DANS LE RAPPORT MACDONALD

La création par le gouvernement fédéral d'un **régime universel de sécurité du revenu (RUSR)** est l'une des recommandations qui ont été soumises au gouvernement canadien par la **Commission royale sur l'avenir économique et les perspectives de développement du Canada** (Commission Macdonald) en mai 1985. Pour les commissaires, cette recommandation découle des autres, celles préconisant:

- la création d'une zone de libre-échange avec les États-Unis, et donc l'enlèvement graduel des barrières commerciales non tarifaires à l'intérieur du pays ainsi que tarifaires et non tarifaires avec les États-Unis;
- l'adoption d'une stratégie d'orientation globale de l'économie fondée sur le libre jeu des lois du marché;
- la réorientation de la politique industrielle vers la promotion de l'efficacité et de la compétitivité; et enfin,
- la restriction du rôle joué par l'assurance-chômage qui, selon les commissaires, concourrait actuellement à accroître le chômage.

Pour les auteurs du rapport, il va de soi que l'application de ces recommandations entraînera à court terme une restructuration de l'économie au cours de laquelle un nombre important de travailleurs et de travailleuses perdront leur emploi. Au lieu d'intervenir auprès des entreprises en difficulté, les commissaires croient plutôt qu'il faudrait favoriser l'ajustement de la main-d'oeuvre touchée. Ils suggèrent donc la mise sur pied d'un **programme temporaire d'assistance au recyclage** (PTAR), financé à même les sommes qui ne seront plus requises par l'assurance-chômage en vertu des restrictions apportées à ce programme. Dans un souci de limiter les coûts sociaux et humains prévisibles, ils proposent de plus de remplacer certaines mesures de sécurité du revenu par un programme partiel de revenu minimum garanti appelé **régime universel de sécurité du revenu (RUSR)**.

En suggérant d'abolir ou de modifier certaines mesures, les commissaires n'optent pas pour la réduction de l'enveloppe budgétaire consacrée aux programmes sociaux afin, par exemple, de comprimer le déficit budgétaire de l'État. Ils choisissent plutôt de réaffecter à de nouveaux programmes les sommes économisées, l'effort consenti par le Canada pour sa politique sociale leur apparaissant plutôt modeste comparé à celui d'autres nations industrialisées.

Affectant 21,7% de son produit intérieur brut (PIB) à ses dépenses sociales en 1981, le rapport indique en effet que le Canada se situe en dessous de la moyenne des pays membres de l'OCDE qui atteignait 25,5%(1). Il se classe au neuvième rang parmi les douze principaux pays membres de l'OCDE et à peu près au même niveau que les États-Unis qui y consacraient 21,0% de leur PIB.

2.1 La réforme proposée

Nous traiterons plus particulièrement ici des modifications suggérées à **l'assurance-chômage**, du **programme temporaire d'assistance au recyclage** et du **régime universel de sécurité du revenu**. Auparavant, soulignons que la Commission formule d'autres recommandations susceptibles d'avoir un effet sur la situation financière des individus, et particulièrement des femmes, dans la partie V de son rapport portant sur les ressources humaines et le secteur social(2).

---

(1) Les dépenses sociales comptabilisées comprennent les dépenses directes au niveau fédéral, provincial ou gouvernemental, ainsi que les coûts locaux des programmes de la santé, de l'éducation, de l'assurance-chômage et du maintien des revenus, mais non les programmes de logement et les programmes communautaires. Les dépenses fiscales ne sont pas incluses. Op. cit., volume deux, page 612.

(2) Pour plus d'information, voir Op. cit., volume deux, partie V et Conclusions et recommandations, p. 591 à 912.

Ces recommandations portent notamment sur:

- le caractère prioritaire du dossier des services de garde et la transformation en crédit d'impôt de la déduction de frais de garde actuellement octroyée;

- l'égalité des chances sur le marché du travail et les programmes d'égalité en emploi;

- l'offre d'avantages équivalents aux employés-es à temps partiel;

- l'institution d'un régime universel d'assurance-invalidité destiné à faire face aux effets à long terme des problèmes de santé au travail et à d'autres incapacités subies par la population en âge de travailler;

- la distribution de paiements fédéraux ou de bons d'enseignement directement aux étudiants-es, la déréglementation par les provinces des frais de scolarité aux études postsecondaires et un soutien accru au programme des prêts et bourses;

- la création d'un programme de subventions au salaire à l'intention des nouveaux venus sur le marché du travail qui n'ont pas reçu de formation professionnelle ou postsecondaire (jeunes de 16 à 18 ans ou femmes réintégrant le marché du travail); et

- la réforme de régimes privés et publics de retraite.

2.1.1 Les modifications au programme d'assurance-chômage

On distingue habituellement trois types de chômage:

- le **chômage frictionnel:** le passage d'un emploi à l'autre prend un certain temps;

- le **chômage structurel:** les caractéristiques des chômeurs et chômeuses ne correspondent pas alors aux exigences requises par les emplois vacants;

- le **chômage conjoncturel** (ou cyclique): la demande globale est insuffisante parce que l'économie est déprimée.

Depuis quelques années, on entend également parler de la notion de **taux de chômage à intérêt stationnaire** (TCIS).

> **Le taux de chômage à intérêt stationnaire** (TCIS) est formé du chômage frictionnel et structurel. Selon certains économistes, lorsqu'on a atteint le TCIS dans une économie, le recours à des politiques fiscales et monétaires pour réduire davantage le chômage ne réussirait pas à l'abaisser, mais susciterait plutôt une hausse de l'inflation.

Bien qu'il existe, selon les auteurs, du chômage structurel et frictionnel au Canada, ceux-ci expliquent l'ampleur actuelle du chômage par l'insuffisance de la demande globale. Dans ce contexte, ils reconnaissent que l'assurance-chômage joue un rôle stabilisateur en favorisant le maintien de la consommation. Toutefois, ils croient que certaines dispositions du programme (prestations relativement généreuses, période de qualification courte, taux de cotisation uniforme quel que soit le risque de chômage) exercent des effets pervers et contribuent à hausser le chômage frictionnel et donc le taux de chômage à intérêt stationnaire (TCIS). Ces dispositions tendraient:

- à augmenter la durée du chômage;
- à accroître le recours aux mises à pied temporaires par les employeurs désireux de réduire leurs coûts de main-d'oeuvre;
- à concentrer les emplois instables dans les régions à bas salaire et à taux de chômage élevé; et
- à subventionner les salariés-es instables.

En définitive, le **programme d'assurance-chômage** actuel ne favorise pas, selon eux, les adaptations nécessaires au marché du travail et la création d'emplois stables et productifs.

Les commissaires recommandent donc que le gouvernement fédéral étudie la série de modifications suivantes:

> ". une tarification fondée sur l'expérience en fonction du risque de chômage; les primes seraient calculées, autant que possible, pour chaque entreprise individuellement" (actuellement, le taux de cotisation est uniforme);

". une réduction des prestations à 50% des gains assurables" (actuellement, 60%);

". une prolongation "(de la période de cotisation requise pour devenir prestataire)" à 15, voire 20 semaines de travail assuré au cours de l'année précédente" (actuellement, de 10 à 20 semaines de cotisations sont exigées selon le taux de chômage et le recours antérieur aux prestations);

". une réduction du rapport entre la période maximale de prestations et la période minimale d'emploi, en établissant, par exemple, un ratio de deux ou trois semaines de travail pour une semaine de prestations" (actuellement, un-e prestataire peut recevoir jusqu'à 52 semaines de prestations, la période dépendant du nombre de semaines cotisées et du taux de chômage);

". la suppression de la période supplémentaire de prestations fondée sur le taux régional du chômage."(1)

Les économies provenant des trois premières réformes serviront à la réduction des cotisations à l'assurance-chômage. Par contre, l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés sera relevé dans la même mesure et le produit de cette hausse sera affecté au financement du **programme temporaire d'assistance au recyclage.** Les prestations supplémentaires régionales versées par l'assurance-chômage étant défrayées par le Fonds du revenu consolidé, les économies réalisées à la suite de la suppression de ces prestations seront affectées au **programme temporaire d'assistance au recyclage.**

2.1.2 Le programme temporaire d'assistance au recyclage

Le programme temporaire d'assistance au recyclage est d'abord destiné aux travailleurs et travailleuses n'ayant plus droit aux prestations d'assurance-chômage qui sont disposés à se déplacer et à se perfectionner pour trouver un emploi.

---

(1) Op. cit., volume deux, partie V, page 848.

"Le programme prévoirait une aide très largement consentie couvrant ce qui suit:

- les programmes transférables de subvention des salaires;

- les subventions au titre de la mobilité de la main-d'oeuvre;

- les programmes de formation;

- la retraite anticipée.

Le PTAR pourrait servir, en outre, à dédommager qui de droit de la perte d'éléments d'actif, comme le logement, attribuable au déclin des collectivités. Il faudrait également mettre en commun les contributions au fonds du PTAR pour qu'elles servent à financer les travailleurs désireux d'acheter des actions dans des entreprises qui, autrement, fermeraient leurs portes, ou d'investir dans des projets locaux de développement économique. En général, le droit des travailleurs à bénéficier du fonds du PTAR devrait être proportionnel à leur ancienneté sur le marché du travail, du fait que les plus âgés d'entre eux auront, plus que les jeunes, du mal à se réadapter."(1)

Les prestataires de l'**assurance-chômage** pourront également s'enregistrer au **programme temporaire d'assistance au recyclage** avant l'expiration de leurs prestations et cumuler alors les deux types de prestations. De plus, un supplément de revenu pourra provenir du **régime universel de sécurité du revenu** et permettre de compenser la perte de salaire encourue à un nouvel emploi.

2.1.3 Le régime universel de sécurité du revenu

Le **régime universel de sécurité du revenu** (RUSR) constitue la pierre angulaire de la réforme globale proposée(2). Selon les commissaires,

---

(1) Op. cit., volume deux, partie V, page 899.

(2) Dans l'hypothèse où le RUSR ne serait pas appliqué, les commissaires suggèrent une réforme partielle dont nous n'exposerons pas ici les modalités.

"... ce régime doit comporter:

- des prestations suffisamment élevées pour assurer un niveau de vie décent à ceux ou celles qui ne peuvent normalement travailler;

- un supplément de revenu pour les travailleurs qui ne gagnent pas suffisamment pour subvenir aux besoins de leur famille;

- un système d'impôts et de transferts plus simple à comprendre;

- une structure de récupération fiscale qui ne dissuade pas ceux ou celles qui peuvent, par le travail, se libérer de leur dépendance à l'égard des prestations;

- aucune augmentation du coût des transferts et des dépenses fiscales;

- l'assurance que les Canadiens disposeraient d'un "filet de sécurité" convenable au moment où le Canada procède aux adaptations voulues pour être compétitif dans le monde moderne;

- un minimum de justice entre les Canadiens qui se trouvent dans des situations familiales et personnelles différentes."(1)

Dans le but de joindre l'objectif de soutien du revenu à celui d'incitation au travail, les auteurs du rapport suggèrent un système à deux volets.

Le premier volet

En premier lieu, le **régime universel de sécurité** du revenu verse pour tout-e adulte et tout enfant un revenu garanti. Celui-ci ne doit pas être trop élevé pour éviter que les personnes aptes au travail ne s'en contentent. Ce revenu garanti est soumis à un taux de récupé-

(1) Op. cit., volume deux, partie V, pages 875 et 876.

ration fiscale en fonction des autres revenus réalisés[1]. Ce taux doit être assez faible pour ne pas dissuader à l'emploi.

Ce régime est mis sur pied par le gouvernement fédéral grâce à l'élimination de certaines de ses mesures sociales:

- le supplément du revenu garanti (SRG) (mais non la pension de sécurité de la vieillesse);
- les allocations familiales;
- le crédit d'impôt pour enfants;
- l'exemption de personne mariée;
- les exemptions pour enfants;
- les contributions fédérales au Régime d'assistance publique du Canada;
- les programmes fédéraux de logement social, de même que
- l'exemption personnelle dans l'option A.

Deux options n'impliquant pas de dépenses additionnelles, les options A et B, sont présentées à titre indicatif; les commissaires indiquent leur préférence pour l'option B.

> Dans **l'option A** où l'exemption personnelle est éliminée en plus des autres mesures énumérées, on offre un revenu garanti de **3 825 dollars par année pour chaque adulte et pour le premier enfant d'une famille monoparentale** et de **765 dollars pour chacun des autres enfants.**
>
> Dans **l'option B** où l'exemption personnelle est conservée, le revenu garanti s'abaisse à **2 750 dollars par adulte et pour le**

---

(1) Si l'on traduit bien la pensée des commissaires (p. 863, 864 et 881), ceux-ci semblent préférer un mécanisme de démosubvention à un mécanisme fiscal de prestation. Dans le premier cas, chaque adulte, quel que soit son revenu, reçoit une prestation de base, le système fiscal se chargeant de la prise en compte des besoins. Dans le deuxième cas, on corrige les impôts des personnes en emploi alors qu'on verse des crédits remboursables aux personnes sans travail et à celles qui ne sont pas assujetties aux retenues fiscales à la source.

premier enfant d'une famille monoparentale et à 750 dollars pour chacun des autres enfants.

Dans les deux options, un taux de récupération fiscale de 20% s'applique. La structure actuelle de l'impôt des particuliers continue de prévaloir. Une prestation serait donc versée à tout-e adulte et le remboursement, s'il y a lieu, se ferait par voie fiscale dans l'option privilégiée par les commissaires.

Ainsi, dans une famille composée de deux adultes et de deux enfants, l'option A garantit donc un revenu de base s'élevant à 9 180 dollars. Dans l'option B, ce revenu atteint 7 000 dollars(1). L'annexe 2 présente une analyse plus détaillée des effets de la réforme.

Le second volet

En deuxième lieu, les commissaires recommandent que les gouvernements provinciaux et municipaux accordent une prestation complémentaire à celle versée par le gouvernement fédéral aux personnes et surtout aux familles à très faible revenu qui ne peuvent ordinairement travailler afin de leur permettre de toucher un revenu suffisant.

Formant le second volet de la protection, cette prestation additionnelle devrait, par contre, continuer d'être soumise à un taux de récupération fiscale élevé contrairement à la prestation originant du gouvernement fédéral.

Si les provinces y affectaient les mêmes sommes qu'elles consacrent présentement à l'assistance sociale, les auteurs du rapport indiquent que le revenu garanti de base consenti au ménage formé de deux adultes et de deux enfants s'accroîtrait de 3 500 à 4 500 dollars. Selon eux,

---

(1) En 1986 au Québec, une famille de même taille sans autres revenus reçoit de l'aide sociale des prestations annuelles de 9 780 $, sans compter les allocations familiales et le crédit d'impôt pour enfants.

les familles les plus pauvres recevraient un revenu total de 12 500 à 13 500 dollars dans l'option A et de 10 500 à 11 500 dollars dans l'option B.

Les auteurs du **Rapport Macdonald** recommandent donc un réaménagement fondamental du système. Dans la deuxième section de ce chapitre, nous ferons une analyse critique de la réforme suggérée, principalement en ce qui a trait au régime universel de sécurité du revenu.

2.2 Analyse critique de la réforme proposée

Soulignons au départ que les mesures mises de l'avant sont brossées à gros traits dans le rapport et que le texte demeure assez vague quant aux modalités d'application. Il semble cependant que le **régime universel de sécurité du revenu**, s'il est appliqué selon l'option A ou B sans entraîner une restriction des services de santé, des services sociaux et de la contribution des provinces au programme d'aide sociale, entraînera généralement au Canada une amélioration de la situation financière des personnes vivant actuellement de l'aide sociale. Il en sera de même pour les familles vivant de faible revenu d'emploi, particulièrement les familles à un gagne-pain, qui pourront bénéficier d'un complément de revenu.

> Comparant pour les différentes provinces le revenu reçu par une famille de quatre personnes touchant l'aide sociale, le crédit d'impôt-enfant et les allocations familiales au revenu prévu dans les options A et B du régime en 1985, David Ross(1) arrive aux conclusions générales suivantes(2):

---

(1) "Le sort des pauvres". L'événement, vol. 9, no 3, avril-mai 1986, p. 48 à 54.

(2) Nous reproduisons à l'annexe 3 le tableau comparatif établi par David Ross.

- l'option A (qui prévoit l'élimination de l'exemption personnelle) est plus avantageuse que l'option P;

- l'option A procure un revenu supérieur aux programmes actuellement en vigueur dans toutes les provinces. Il en va de même pour l'option B, sauf pour la Saskatchewan et l'Alberta où la situation actuelle est préférable;

- l'option A et à plus forte raison l'option B ne permettent toutefois pas à la famille de quatre personnes d'atteindre les seuils de pauvreté établis par Statistique Canada et l'écart s'avère particulièrement important dans les grandes villes.

Au Québec, par exemple, l'option B qui est la privilégiée des commissaires apporterait en 1985 un revenu additionnel de 550 $ à la famille de quatre personnes qui reçoit présentement l'aide sociale, le crédit d'impôt-enfant et les allocations familiales. Malgré tout, il manquerait à cette famille 2 650 $ pour atteindre le seuil de pauvreté si elle habite la campagne et 8 150 $ si elle réside plutôt dans une grande ville.

On ne peut cependant juger des propositions du **Rapport Macdonald** en se basant uniquement sur le niveau de revenu garanti par le RUSR. Il faudrait également connaître la proportion de personnes qui réussiront à vivre de l'emploi sans faire appel à ce régime et la proportion de celles qui devront y recourir. La philosophie à la base du **Rapport Macdonald** repose sur le libre jeu des forces du marché. Dans un monde à tendance de plus en plus protectionniste, les commissaires font le pari que l'établissement d'une zone de libre-échange avec les États-Unis augmentera le pouvoir concurrentiel de nos entreprises et se soldera par un gain net d'emplois. Si ce nouvel environnement économique est susceptible de créer du chômage à court terme dans plusieurs secteurs, les commissaires croient que le Canada y gagnera à moyen et à long terme.

Certains économistes mettent en doute cet optimisme des auteurs du rapport, mentionnant que la science économique ne peut prévoir précisé-

ment les changements d'attitudes et de comportements susceptibles de se produire à la suite de cette nouvelle orientation de l'économie. On craint que le laissez-faire ne renforce la position dominante des puissants et n'affaiblisse encore celle des plus faibles.

Dans l'état actuel des connaissances, il nous est difficile de porter un jugement global sur les propositions du **Rapport Macdonald**. Nous essayerons quand même d'évaluer la portée de la réforme suggérée en matière de sécurité du revenu sur les personnes et, plus particulièrement, sur les femmes.

2.2.1 L'adoption d'une seule prestation pour tenir compte de besoins multiples

La mise sur pied du **régime universel de sécurité du revenu** (RUSR) entraîne l'élimination de plusieurs prestations, dispositions fiscales et subventions.

On comprend assez bien que les commissaires entendent supprimer la contribution fédérale au régime d'assistance publique de même que le supplément de revenu garanti puisqu'ils remplacent ces programmes par un revenu minimum garanti. Également, on ne doit pas nécessairement voir d'un mauvais oeil l'élimination des exemptions fiscales. Comme le notent les commissaires, celles-ci avantagent les contribuables à revenu élevé tout en rapportant peu aux personnes à faible revenu. De plus, l'exemption de personne mariée exerce un effet désincitatif à l'emploi sur les épouses, ce qui, selon eux, n'a plus sa raison d'être à une époque où la moitié des femmes font partie du marché du travail. Dans ce contexte, la décision de maintenir l'exemption en raison d'âge et la déduction de revenu de retraite peut surprendre. Enfin, les auteurs du rapport éliminent les allocations familiales et le crédit d'impôt-enfant, deux mesures destinées aux familles avec enfants dont les mères sont bénéficiaires.

On mise plutôt sur une prestation sélective et unique pour tenir compte de tous les besoins, qu'ils soient fondés sur l'âge, la présence d'enfants, l'absence d'emploi, l'incapacité ou l'insuffisance de revenu.

Un tel programme est-il en mesure de tenir compte de façon satisfaisante de besoins issus de situations aussi variées? Sans nier qu'il y ait nécessité de revoir le système en vue d'y apporter plus de cohérence, de simplicité et d'encouragement à l'autonomie, on peut se demander si une solution unique est la meilleure en tout temps et dans tous les cas.

Ainsi, la mise sur pied du **régime universel de sécurité du revenu** rend-elle vraiment superflue l'intervention fédérale dans le domaine du logement social?

D'autre part, la complexité et l'insuffisance des effets redistributifs de notre système de sécurité du revenu actuel ne proviennent pas principalement du fait que l'on ait plus d'un programme pour tenir compte de plus d'un besoin. Elles originent avant tout de l'addition de diverses mesures ayant des effets redistributifs contraires pour rencontrer un même besoin. On peut mentionner, à cet égard, les différentes dispositions visant les personnes âgées. Citons plus particulièrement l'exemple de l'aide financière attribuée pour l'entretien des enfants qui empruntent la voie légèrement progressive des allocations familiales universelles mais imposables, celle nettement régressive des exemptions pour enfant et, enfin, celle sélective et progressive du crédit d'impôt pour enfant. Il s'avère donc que la politique s'adressant aux personnes âgées et celle orientée vers les parents pourraient aisément être simplifiées sans qu'on en vienne nécessairement à un programme unique pour ces deux situations.

2.2.2 Le régime universel de sécurité du revenu: une attribution universelle, mais un bénéfice sélectif selon le revenu

Le régime universel de sécurité du revenu garantit à tout-e adulte le versement d'une prestation de base, d'où le qualificatif d'universel qu'on lui donne. Cependant, on assiste ici à un glissement du sens accordé à la notion d'universalité.

De façon traditionnelle, une prestation est dite universelle lorsqu'elle bénéficie à toutes les personnes appartenant à un groupe donné. Elle peut être imposable mais elle procure, après impôt, un bénéfice net. Pensons aux allocations familiales fédérales et à la pension de sécurité de la vieillesse.

Dans le cas présent, ce n'est que l'attribution de la prestation de revenu garanti qui est universelle. Après récupération fiscale, le bénéfice accordé décroît selon le revenu pour devenir nul à partir d'un certain revenu.

2.2.3 Disparue l'universalité en faveur des parents

Cette réforme aura pour effet de réduire et, dans certains cas, d'annuler complètement l'aide financière que les parents reçoivent pour leurs enfants. L'annexe 2 nous permet d'en juger dans le cas d'un ménage composé de deux adultes et de deux enfants.

> Ainsi, dans l'option A, toutes les familles disposant d'un revenu de plus de 30 000 ou 32 000 dollars, selon qu'elles comptent un seul ou deux gagne-pain, sortent perdantes de la réforme, comparé à la situation actuelle. De plus, au-delà d'un revenu familial de 45 900 dollars, la famille prise globalement ne reçoit plus aucune aide financière de la société pour l'entretien de ses enfants.
>
> Dans l'option B, le réaménagement pénalise toutes les familles gagnant plus de 25 000 ou 30 000 dollars selon qu'elles comptent un ou deux gagne-pain. En vertu du mécanisme de récupération

fiscale, les familles comptant deux enfants ne reçoivent plus d'aide de l'Etat à partir d'un revenu de 35 000 dollars. Elles sont traitées sur le même pied que les couples sans enfant.

Selon les commissaires, le **régime universel de sécurité du revenu** vise avant tout à compléter le revenu des personnes et, surtout, des familles réalisant des gains salariaux insuffisants. Ce sont donc les personnes et les familles à revenu moyen et élevé, et plus spécifiquement celles qui ont des enfants, qui feront les frais de ce programme de complément des salaires. La disparition d'une mesure d'aide universelle en faveur des parents nous semble particulièrement déplorable.

2.2.4 Une redistribution du revenu entre conjoints à l'intérieur d'un régime de sécurité du revenu avant tout familial

Comme on l'a vu, le **régime universel de sécurité du revenu** attribuerait pour chaque adulte et chaque enfant une prestation de base qui pourra être récupérée par voie fiscale auprès de la personne bénéficiaire si elle dispose d'une revenu ou, sinon, auprès d'autres membres de la famille, s'il y a lieu.

Bien que le texte manque de précision, on comprend que tout-e adulte sans enfant recevant 3 825 dollars dans l'option A ou 2 750 dollars dans l'option B aura remboursé intégralement ce revenu garanti lorsque son revenu atteint 19 125 dollars dans l'option A et 13 750 dollars dans l'option B.

Tout couple sans enfant ou famille monoparentale comptant un enfant aura remis en totalité les prestations reçues au-delà d'un revenu familial de 38 250 dollars dans l'option A ou de 27 500 dollars dans l'option B.

Si le couple est composé d'un seul gagne-pain, l'époux en emploi réalisant un revenu supérieur à 19 125 ou 13 750 dollars selon l'option aura remboursé totalement sa prestation et commencera à remettre au fisc celle de sa conjointe à mesure que son revenu s'accroît.

Dans le couple où l'homme et la femme sont en emploi, chacun rembourse au départ sa prestation. Si, par exemple, le revenu de l'épouse est inférieur à 19 125 dollars dans l'option A ou à

13 750 dollars dans l'option B alors que celui de l'époux est supérieur à ces montants, l'époux devra se charger, à la mesure de ses ressources, de rembourser la part non remboursée par sa conjointe.

La présence d'enfants relève bien entendu légèrement ces seuils. Dans le rapport, on ne précise pas si la mère continuerait de recevoir les sommes prévues pour les enfants.

Il est heureux que l'on ait songé à attribuer une prestation à chaque membre adulte de la famille au lieu d'une prestation familiale unique. En effet, dans un contexte où seraient éliminés les allocations familiales et le crédit d'impôt pour enfant, il y aurait risque, avec l'octroi d'une seule prestation familiale, que nombre de femmes se retrouvent sans le sou. En outre, la reconnaissance par les commissaires du caractère désuet de l'exemption de personne mariée et la recommandation de l'abolir ne sont pas de nature à nous peiner dans la mesure où il nous apparaît depuis longtemps inconcevable qu'un adulte puisse tirer profit au niveau fiscal de l'absence de revenu de son conjoint. Nous nous réjouissons donc que la mesure suggérée entraîne une redistribution du revenu à l'intérieur du ménage en faveur des conjointes.

Cependant, avec le mécanisme de récupération fiscale suggéré, l'interdépendance entre les conjoints sera accentuée dans les ménages où l'un aura à rembourser le revenu garanti reçu par l'autre(1). Il s'agit des couples dans lesquels l'un des conjoints a un revenu nul ou inférieur à son seuil d'allocation nulle personnelle (19 125 dollars dans l'option A et 13 750 dollars dans l'option B dans un ménage sans enfant) alors que le revenu de l'autre conjoint dépasse ce seuil. Cette solidarité fiscale sera-t-elle également requise des conjoints de fait?

---

(1) Notons qu'un processus analogue de transfert entre conjoints est maintenant en force au Québec depuis 1986. En effet, à la faveur du renforcement du rôle joué par les exemptions fiscales, les allocations familiales reçues par la mère sont maintenant devenues remboursables pour le parent tirant profit de l'exemption pour enfant, le père habituellement. Cette disposition assure que la mère conservera une partie de l'aide financière accordée pour les enfants bien que le gros de l'aide passera désormais par les exemptions pour enfant.

2.2.5 Toutes les femmes auront-elles vraiment accès au revenu garanti?

On traite, en pages 880 et 881 du **Rapport Macdonald**[1], des dispositions à prendre pour que les propositions demeurent incitatives au travail, en particulier dans le cas des jeunes bénéficiaires au travail. Ainsi, on parle:

- de prestations conditionnelles au fait de s'inscrire sur le marché du travail par la recherche active d'un emploi, à la preuve d'un certain revenu salarial ou à la participation à des projets locaux de création d'emplois;
- de la mise en place d'une structure de vérification de la disponibilité au travail même s'il est admis qu'elle pourrait coûter autant qu'elle ne rapporte;
- de la modulation des prestations selon l'âge qui pourrait amener les jeunes de 18 à 35 ans à retirer la moitié de la prestation émise aux adultes de plus de 35 ans.

Soulignons d'abord que, pour les commissaires, la jeunesse dure longtemps puisqu'elle se prolonge jusqu'à 35 ans. D'autre part, on ne sait pas si la responsabilité d'enfants fera basculer ces "jeunes" dans le clan des adultes. On peut se demander si on n'en viendra pas à exiger une preuve de disponibilité de tout-e adulte afin de ne pas être taxé de discrimination. Dans l'affirmative, exigera-t-on alors une telle preuve des femmes au foyer, quels que soient leur âge, le temps passé hors du marché du travail, l'âge et le nombre de leurs enfants, sous peine de leur retirer le droit à une prestation?

Enfin, on se rappelle que les provinces et les municipalités doivent assurer une prestation additionnelle aux personnes ou familles qui ne peuvent ordinairement exercer un emploi. Il est possible que, pour être opérationnel, le système doive s'appuyer sur une classification en aptes et en inaptes au travail avec le risque d'arbitraire que cela suppose. Les responsables de famille monoparentale seront-elles consi-

---

(1) Op. cit., volume deux, partie V.

dérées comme inaptes au travail? Ou plutôt, exigera-t-on d'elles une disponibilité au travail sans considération pour l'âge et le nombre de leurs enfants, leurs perspectives d'emploi et les supports offerts pour la garde de leurs enfants?

Seules des réponses à toutes ces interrogations pourraient vraiment nous permettre de juger de l'effet de la politique sur l'autonomie financière des femmes.

2.2.6 De l'assurance-chômage à l'assistance sociale

Les commissaires proposent des modifications importantes à l'assurance-chômage.

En suggérant de faire correspondre les primes d'assurance-chômage au risque de mises à pied encouru dans l'entreprise, ils veulent inciter les employeurs-euses à recourir au partage du temps de travail entre leurs employés-es plutôt qu'aux mises à pied.

En rendant le programme moins attrayant pour les prestataires, ils désirent encourager les employés-es à la stabilité en emploi, à une recherche plus intensive d'emploi avant même la mise à pied et une fois en chômage, à se déplacer vers les régions plus prometteuses et, enfin, à se recycler grâce à la création du **programme temporaire d'assistance au recyclage** (PTAR).

Sans commenter largement le projet de réforme de l'assurance-chômage[1], il faut se demander si une tarification des entreprises et des employés-es selon le risque de chômage encouru n'est pas susceptible d'accroître encore le statut précaire d'entreprises déjà fragiles. Cette orientation ne va-t-elle pas à l'encontre de la nature même du programme d'assurance-chômage? Ne limite-t-on pas ainsi la

---

(1) La Commission Forget effectue actuellement une étude approfondie du régime d'assurance-chômage et doit soumettre son rapport au cours de la présente année.

solidarité sociale entre les entreprises plus stables (fonction publique, grandes entreprises) et les autres?

Fondamentalement, l'assurance-chômage n'est pas une assurance privée, mais bien une assurance sociale basée sur la solidarité des risques entre tous les employeurs-euses et les employés-es. Le chômage revêt de plus une dimension nationale et même internationale. En effet, il ne dépend pas uniquement de la situation particulière d'une entreprise, mais il est tributaire de la conjoncture économique et des politiques mises de l'avant à l'intérieur comme à l'extérieur des frontières dans les domaines fiscal, monétaire, tarifaire, industriel, etc. On ne saurait donc, dans ces circonstances, en imputer le coût aux seules entreprises et employés-es touchés en calculant la prime de façon actuarielle selon les risques de chômage encourus dans l'entreprise à la manière d'une assurance privée.

Qu'adviendra-t-il des régions déprimées si, victimes de ces nouvelles règles, maints-es employés-es et employeurs-euses doivent y défrayer des cotisations plus élevées, si les chômeurs et chômeuses, en plus de recevoir des prestations moindres, en sont bénéficiaires moins fréquemment et durant une période plus courte? D'autre part, comme les personnes sans emploi sont incitées à quitter leurs régions, que deviendront les économies locales, privées de leurs ressources humaines et de l'apport stabilisateur des prestations sociales? De plus, les femmes gagnent souvent encore moins que les hommes. La mobilité vers une région plus dynamique, solution mise de l'avant par les commissaires, n'est pas une solution à la portée de la plupart des chômeuses dont le conjoint est en emploi.

Étant donné que le régime d'assurance-chômage distribue des prestations de maternité, les employeurs embauchant des femmes et les travailleuses elles-mêmes devront-ils acquitter des primes plus élevées? Dans cette perspective, les femmes subiront-elles plus de discrimination à l'embauche? Comme la prestation de maternité reçue ne représentera plus

que 50% du salaire assurable, les femmes seront-elles incitées à revenir plus tôt en emploi?

De façon générale, le resserrement des règles d'attribution des prestations réduira la clientèle de l'assurance-chômage au profit du **régime universel de sécurité du revenu**. Nombre de personnes passeront donc d'un programme d'assurance individuel, fondé sur des droits acquis en vertu des cotisations versées, à un régime de dernier recours, basé sur la famille, qui risquera de comporter plus de contrôle de la vie privée et d'arbitraire.

Quant au **programme temporaire d'assistance au recyclage**, il faut se surprendre que ce programme soit qualifié de temporaire puisque nous faisons de plus en plus face à des besoins de formation permanente de la main-d'oeuvre. Peut-être que l'État fédéral justifie ainsi une intervention ponctuelle dans un secteur où les provinces se considèrent les intervenantes privilégiées. Les commissaires souhaitent que le PTAR favorise la formation en entreprises qui a été négligée dans le passé. Il faudrait toutefois éviter que les entreprises reçoivent un chèque en blanc sans avoir à répondre de la qualité de la formation transmise. Il ne faudrait pas non plus que, le pendule allant à l'autre extrême, on oublie complètement les lieux traditionnels de formation.

Se basant sur les travaux de Kesselman ayant servi de soutien aux commissaires dans leurs recommandations touchant la sécurité du revenu, Monica Townson[1] craint que les programmes spéciaux d'emploi et de formation soient plus accessibles aux hommes qu'aux femmes. Considérées comme des travailleuses secondaires, les femmes devenues chômeuses devraient alors plus souvent se contenter de l'aide accordée par le **régime universel de sécurité du revenu** (RUSR) après avoir épuisé leurs prestations d'assurance-chômage.

---

(1) "La sécurité du revenu. Un revenu annuel garanti ne réglera ni la pauvreté, ni le chômage", L'événement, vol. 9, no 3, avril-mai 1986, p. 33 et 34.

2.2.7 Vers une rémunération familiale?

Tous les facteurs de production ont un prix. Le salaire est le prix du facteur "travail". Selon le prix et l'utilité de chacun des facteurs de production, l'entrepreneur est supposé agencer ses facteurs pour arriver à produire le mieux possible au moindre coût. Cette conception du salaire fixé par le marché est plus ou moins modifiée avec le **régime universel de sécurité du revenu** qui a pour but d'offrir un complément de revenu aux personnes et surtout aux familles ayant des gains salariaux insuffisants.

La constatation que le salaire n'est pas toujours suffisant pour permettre à une personne, particulièrement lorsqu'elle a des charges familiales, de satisfaire ses besoins et ceux de sa famille fait resurgir le vieux débat: le salaire doit-il refléter la productivité des personnes en emploi ou faut-il plutôt le faire varier selon les charges familiales? Cette question a soulevé de nombreuses discussions au début de ce siècle et l'on en est venu à la solution des allocations familiales par lesquelles on entendait "... concilier le principe d'un salaire égal pour un même travail et celui d'un revenu variant selon les besoins"(1).

Dans le cas qui nous occupe, cherchera-t-on à engager à moindre coût les personnes ayant des charges familiales qui sont bénéficiaires du RUSR? Créera-t-on ainsi une distorsion à l'emploi entre les employés-es subventionnés-es et les autres?

Plus fondamentalement, les employeurs-euses seront-ils amenés à développer abondamment le bassin des emplois à bon marché au détriment d'une organisation plus efficace du travail et de la recherche de l'excellence? On obtiendrait à ce moment une utilisation non optimale des

---

(1) Pour un traitement détaillé de cette question, voir Anne Gauthier, Les politiques sociales et le travail domestique ou une liaison entre les femmes et l'Etat, Conseil du statut de la femme, Gouvernement du Québec, mai 1982, révisé en septembre 1983, p. 58 et 54 à 64.

ressources. Les entrepreneurs-euses seront-ils vraiment incités à accroître la productivité de leur main-d'oeuvre par la formation en entreprise et, le cas échéant, ce personnel trouvera-t-il des débouchés à l'égal de ses nouvelles qualifications?

Ne risque-t-on pas plutôt d'accentuer encore la division du marché du travail entre le marché primaire, formé d'une main-d'oeuvre triée sur le volet, scolarisée et jouissant de bonnes conditions de travail, et le marché secondaire où les emplois sont précaires, peu rétribués et sans perspective d'avancement. Il existe déjà, il est vrai, une stratification sociale entre les personnes relevant de l'aide sociale et celles qui sont sur le marché du travail. Peut-être peut-on considérer que le **régime universel de sécurité du revenu** (RUSR), parce qu'il s'adresse également aux travailleurs et travailleuses à faible revenu, pourra aider les personnes qui vivraient autrement uniquement de l'aide sociale à améliorer leur situation sociale et économique par l'emploi.

2.2.8 Vers une diminution du rôle joué par le salaire minimum

La politique du salaire minimum poursuit des fins humanitaires. De plus, elle concourt à la stabilité des entreprises à bas salaire en empêchant une concurrence déloyale entre elles sur le plan des salaires. Pour les employeurs, elle établit également une norme. Dans leurs activités, ils doivent en effet démontrer l'efficacité requise pour être en mesure d'assurer à leur main-d'oeuvre au moins le tarif horaire minimum. Avec le RUSR, il est à craindre que le salaire minimum joue à ce titre un rôle moins grand bien qu'on ne peut penser que l'on éliminera complètement la norme que constitue le salaire minimum.

Comme l'écrivent les commissaires:

> "Grâce au Régime universel de sécurité du revenu, il devient moins important, pour lutter contre la pauvreté, de

> maintenir un salaire minimum élevé, car le RUSR prévoit une subvention salariale pour tous les salariés à faible revenu. Cette formule permettrait aux gouvernements de faire moins appel au salaire minimum, comme politique de lutte contre la pauvreté, d'où la possibilité d'encourager des taux plus élevés d'emploi des travailleurs non spécialisés et de consacrer davantage au financement employeur-employé, en ce qui a trait à la formation professionnelle sur les lieux de travail."(1)

On sait que les femmes représentent 70% des travailleurs rémunérés au salaire minimum. Avec la baisse relative du salaire minimum qui suivra probablement l'adoption d'un régime comme le RUSR, celles-ci deviendront dépendantes pour leur subsistance autant de l'État que de l'entreprise qui les engage. Leurs conditions de travail et leurs perspectives d'avancement en seront-elles améliorées ou détériorées?

Les commissaires estiment que cette politique exercera un effet positif en permettant de maintenir ou de développer des emplois pour des personnes qui, autrement, auraient été astreintes au chômage. Cette politique sera négative si elle conduit plutôt à une utilisation peu efficace et dans de mauvaises conditions d'une main-d'oeuvre qui aurait été affectée à meilleur escient à d'autres secteurs. Dans un monde où, comme le souhaitent les auteurs du rapport, l'État devra restreindre son action et laisser jouer les forces du marché, il n'est pas certain que ces forces mèneront à une utilisation optimale des ressources humaines et de l'ensemble des facteurs de production. Peut-on penser, pour terminer, que le pouvoir de négociation collective des travailleurs et des travailleuses sera affaibli et les salaires relatifs influencés à la baisse?

2.3 Conclusion

Les recommandations du **Rapport Macdonald** en matière de sécurité du revenu comportent des avantages.

---

(1) Op. cit., volume deux, partie V, page 599.

Ainsi, la venue du **régime universel de sécurité du revenu** (RUSR) occasionnerait une redistribution verticale du revenu en faveur des personnes et des familles sans revenu ou disposant de gains salariaux insuffisants. Des femmes sans revenu ou à petit salaire pourraient s'en trouver favorisées, particulièrement si elles ont charge d'enfants et si elles sont l'unique gagne-pain de la famille. En attribuant une prestation universelle à tout-e adulte, le RUSR permettrait aux femmes au foyer de bénéficier d'un revenu personnel de base concourant à limiter leur dépendance économique. Contrairement à la situation actuelle, les assistés-es sociaux verraient leur revenu disponible augmenter lors de la réalisation de gains de travail. Cela pourrait avoir pour effet de lever certains des obstacles qui se dressent à leur intégration à l'emploi et d'augmenter leur chance d'atteindre leur pleine autonomie financière.

Il est possible également que l'abandon de certains programmes (allocations familiales, crédit d'impôt-enfant, supplément de revenu garanti pour les personnes âgées, programme de subvention au logement) entraînerait une réduction des coûts d'administration de la sécurité du revenu.

Enfin, la recommandation de l'abolition des exemptions (de l'exemption de personne mariée, des exemptions pour enfant et, dans l'option A, de l'exemption personnelle) nous rejoint dans la mesure où elle conduirait à l'édification d'une fiscalité plus progressive et individuelle.

Au cours de cette étude, nous avons également voulu attirer l'attention sur les points de la réforme qui suscitent chez nous certaines réserves ou soulèvent des interrogations. Mentionnons les éléments suivants découlant des propositions suggérées:

- l'établissement d'un programme unique, sélectif selon le revenu familial, possiblement moins apte à tenir compte de besoins variés;

- la fin de l'universalité en faveur des familles ayant des enfants;

- la détérioration de la situation financière d'un nombre important de familles, et cela à partir d'un revenu familial souvent inférieur à la moyenne;

- l'accroissement dans certains ménages de l'interdépendance entre les conjoints faisant qu'un des conjoints peut être appelé à rembourser la prestation de revenu garanti reçue par l'autre;

- l'incertitude quant aux exigences de disponibilité à l'emploi requises des prestataires et, donc, quant à la situation financière effective des conjointes au foyer;

- les restrictions suggérées à l'assurance-chômage, un régime individuel qui est donc accessible aux femmes indépendamment du revenu de leur mari;

- le rôle important attribué au RUSR, un régime sélectif selon le revenu basé sur la famille et non sur l'individu;

- la diminution du rôle joué par le salaire minimum;

- la création possible d'effets pervers sur le marché du travail: distorsion à l'emploi en faveur de la main-d'oeuvre à bas salaire subventionnée par le RUSR? Développement d'un bassin d'emplois peu spécialisés au détriment des emplois plus productifs? Risque d'allocation non optimale des ressources? Affaiblissement du pouvoir de négociations collectives des travailleurs et travailleuses et possibilité de baisse relative des salaires et du salaire?

Dans le chapitre suivant, nous présenterons succinctement trois autres propositions de régime de revenu minimum garanti dont deux originent de groupes de femmes.

CHAPITRE 3: TROIS AUTRES FORMULES DE REVENU MINIMUM GARANTI

Au Québec, le besoin d'une réforme de l'aide sociale et, plus globalement, de la fiscalité des particuliers se fait également sentir. Dans ce chapitre, nous présentons succinctement en premier lieu trois formules de revenu minimum garanti qui y ont été élaborées ces dernières années:

- le **programme de garantie de revenu**, issu du **Livre blanc sur la fiscalité des particuliers** rendu public en janvier 1985 par le ministre des Finances du gouvernement québécois d'alors, monsieur Yves Duhaime;

- le **revenu garanti direct ou indirect**, tiré du mémoire intitulé **L'autre vision de l'assurance-chômage** présenté devant la Commission Forget par le Réseau d'action et d'intervention pour les femmes (RAIF); et

- le **nouveau programme d'aide sociale** basé sur un **crédit d'impôt universel**, décrit dans **Les femmes et la fiscalité** paru en juillet 1985 sous la plume de Marie-Thérèse Pontbriand et Ruth Rose-Lizée en collaboration avec Relais-Femmes et les Comités de condition féminine de la C.S.N. et de la F.T.Q.

En second lieu, nous comparerons les mérites de chacune de ces formules en faisant appel à certains critères, tout en gardant en tête l'analyse critique élaborée précédemment à l'endroit du **régime universel de sécurité du revenu**. Nous terminerons en portant un jugement global sur chacune d'elles.

3.1 Une brève présentation des trois propositions

3.1.1 Le programme de garantie de revenu

Le **programme de garantie de revenu**[1] s'adresse aux personnes de 18 à 64 ans aptes au travail dont le revenu est insuffisant.

> Ce programme remplace l'aide sociale, le supplément au revenu de travail, l'aide financière à la garde, l'allocation de disponibilité et les allocations familiales du Québec. L'actuel programme de remboursement d'impôt foncier cède le pas à un crédit de taxe foncière, et un crédit de taxe de vente s'ajoute. Le supplément d'aide sociale pour besoins spéciaux est conservé, mais on songe à le restreindre à ce qui est absolument nécessaire au maintien de la santé des bénéficiaires.

L'aide sociale actuelle demeure pour les personnes jugées inaptes permanentes au travail ainsi que les prêts et bourses pour les étudiants-es et le programme de sécurité de la vieillesse.

Le **programme de garantie de revenu** vise à inciter les personnes aptes au travail à l'emploi ou à l'acquisition de qualifications professionnelles. Dans l'option privilégiée dans le document:

1° les personnes admissibles qui sont **en emploi** ou **en activité de réinsertion** (formation, stages en milieu de travail, travaux communautaires), ont droit à une prestation qui n'est réduite que de 50% du revenu gagné (au lieu du taux de presque 100% prévalant actuellement);

2° les personnes jugées aptes au travail, qui ne participent pas à l'emploi ou à des activités de réinsertion mais se déclarent **disponibles** pour le faire, reçoivent une prestation leur permettant de satisfaire uniquement leurs besoins essentiels de court terme (alimentation, logement, communications et dépenses reliées aux

---

(1) Pour un examen plus approfondi du programme de garantie de revenu et de la réforme fiscale proposée, voir: Francine Lepage, avec la collaboration de Louise Barnard et de Micheline Boivin, Des choix de société déterminants pour l'avenir des femmes. Réaction du CSF au Livre blanc sur la fiscalité des particuliers, Gouvernement du Québec, Conseil du statut de la femme, 1985, 92 pages.

services ménagers et aux soins personnels) et leurs besoins d'habillement.

3° Les personnes qui, tout en étant aptes au travail, se déclarent **non disponibles** pour un emploi ou une activité de réinsertion doivent se contenter d'une prestation équivalente à leurs besoins essentiels de court terme.

Soulignons que ces besoins sont établis à partir des dépenses de consommation effectuées par les ménages les plus pauvres de notre société qui vivent principalement de revenu d'emploi. On veut éviter que le **programme de garantie de revenu** ne dissuade au travail en octroyant à ses bénéficiaires un niveau de vie supérieur à celui obtenu sur le marché du travail par les travailleurs et travailleuses à faible salaire dont rien n'assure, toutefois, qu'ils puissent satisfaire leurs besoins essentiels.

Le calcul du revenu et de la prestation accordée s'effectue sur une base familiale. Un programme de subvention à la garde rembourse 50% des frais encourus par les parents (possiblement jusqu'à 100% dans le cas des familles monoparentales). Les responsables de ces familles pourront être considérées inaptes temporaires et dispensées alors de l'obligation de disponibilité à l'emploi ou à des activités de réinsertion exigée des autres à certaines conditions: si elles ont un enfant de moins de 2 ans, trois enfants ou plus d'âge inférieur à 12 ans, ou bien un enfant malade ou souffrant d'une incapacité nécessitant une présence constante.

Les personnes de moins de trente ans sans enfant continueront de toucher, comme à l'heure actuelle, une prestation plus faible que celle de leurs aînés-es et, donc, bien inférieure au seuil de pauvreté. Toutefois, on dit que leurs possibilités d'accroître leur prestation par des activités de réinsertion seront accrues. Quant aux jeunes de 18 à 20 ans sans revenu, ils sont réputés à charge de leurs parents et seront admissibles au programme de garantie de revenu seulement si leurs parents ne disposent pas d'un revenu imposable.

Le **programme de garantie de revenu** prend place dans un projet de réforme de la fiscalité des particuliers dans lequel le rôle des exemptions fiscales est renforcé comme mécanisme visant à prendre en compte les besoins essentiels des contribuables et ceux de leurs dépendants-es, mais où, par contre, le rôle des allocations universelles est réduit à sa plus simple expression(1).

3.1.2 Le revenu garanti direct et indirect

Le **Réseau d'action et d'information pour les femmes** (RAIF) recommande depuis longtemps l'établissement d'un régime de revenu garanti universel, basé sur l'individu et non sur l'unité familiale. Nous en exposerons les grandes lignes en nous basant sur le mémoire que ce groupe de femmes présentait à la Commission Forget. Nous signalerons également certaines de leurs recommandations concernant la politique d'aide financière pour les enfants, l'assurance-chômage, la protection de la maternité, les régimes de retraite et d'accidents au travail.

Le revenu garanti direct

Le régime de revenu garanti proposé remplace certaines mesures qui concourent actuellement à la sécurité du revenu: des exemptions fiscales comme les exemptions personnelles, de personne mariée, pour enfant, en raison d'âge, etc. et des prestations comme l'aide sociale, la pension de sécurité de la vieillesse, les allocations de formation, l'allocation de conjoint-e, etc.

Le **revenu garanti direct** s'adresse d'abord aux personnes sans revenu à qui une prestation est attribuée:

---

(1) On sait que le ministre des Finances d'alors, monsieur Yves Duhaime, reprenait plusieurs éléments de la réforme fiscale suggérée par le Livre blanc à l'occasion de son Discours sur le budget d'avril 1985.

- le **revenu maximum** est versé aux personnes qui ne peuvent exercer un emploi rémunéré en vertu de raisons valables: maladie, obligations familiales telles que le soin d'enfants d'âge préscolaire, période de formation, recherche d'emploi, etc...;

- le **revenu minimum** est attribué aux personnes qui pourraient travailler, mais qui refusent un emploi convenable ou se disent non disponibles à l'emploi sans raisons sérieuses.

Des sommes sont prévues pour les enfants de moins de 18 ans, croissantes avec l'âge. Le parent qui assure les besoins quotidiens de l'enfant en est le bénéficiaire.

À 18 ans, les étudiants-es ont droit au revenu minimum, quel que soit le revenu des parents. Le régime des prêts et bourses est aboli, mais des bourses d'excellence sont attribuées aux étudiants-es les plus méritants-es.

Les personnes de 65 ans et plus sont admissibles à la pension de vieillesse seulement si elles ne disposent pas d'un revenu suffisant.

Le revenu garanti direct vise donc à procurer un revenu garanti individuel, soit maximum, soit minimum, à tout-e adulte sans revenu et ce, sans variation selon l'âge et quel que soit le revenu du conjoint.

Le revenu garanti indirect

Pour sa part, le **revenu garanti indirect** s'adresse aux personnes disposant d'un revenu. Il prend la forme d'un crédit d'impôt décroissant selon le revenu propre de la personne, jusqu'à un certain plancher où sa valeur demeure alors constante.

> On parle d'un **revenu garanti indirect**, car le crédit d'impôt sert à réduire les impôts que la personne a à acquitter. Lorsque la valeur du crédit d'impôt est supérieure à l'impôt qu'une personne doit, le solde est versé à la personne qui devient admissible au **revenu garanti direct**.

Le texte ne précise pas selon quel taux le crédit d'impôt décroîtra. On voit donc que ce second volet du programme attribue un revenu minimum aux personnes en emploi, tout en prévoyant un mécanisme d'incitation au travail.

La politique d'aide financière pour les enfants

Le **Réseau d'action et d'information pour les femmes** (RAIF) voit la nécessité que soit maintenu un régime d'**allocations familiales universelles** adressé aux mères, quel que soit le revenu des parents. Les familles en deçà d'un certain revenu reçoivent de plus un crédit d'impôt remboursable.

Une assurance-salaire au lieu de l'assurance-chômage

Le **Réseau d'action et d'information pour les femmes** (RAIF) recommande le remplacement de l'assurance-chômage par un **régime d'assurance-salaire privé** qui devra obligatoirement être mis sur pied dans chaque entreprise. Ces régimes, dont les grandes lignes seront tracées par l'État, compléteront le revenu des travailleurs et travailleuses aux prises avec le chômage ou la maladie, mais n'attribueront pas de prestations de maternité, de retraite ou de préretraite comme à l'heure actuelle.

Selon le RAIF, ces régimes d'assurance-salaire seront beaucoup moins coûteux que l'assurance-chômage et donneront lieu à moins d'abus en étant administrés de façon plus stricte: vérification accrue de la recherche d'emploi effectuée par les chômeurs-euses, obligation d'accepter tout emploi offert après une certaine période de chômage ou de se déplacer géographiquement, pénalité importante en cas de cessation volontaire d'emploi sans cause suffisante ou de congédiement pour faute grave, non-couverture des emplois saisonniers, etc.

La protection de la maternité

Le RAIF propose qu'une caisse de maternité financée par l'État, les employeurs-euses et les travailleurs-euses assure une compensation aux

travailleuses lors de la maternité. Représentant 90% du salaire (avec comme plafond le salaire moyen), les prestations seront versées pendant 24 semaines, avec possibilité d'une période de 10 semaines additionnelles dans certains cas.

Le régime des accidents du travail et les régimes de retraite

Le régime des accidents du travail doit assurer une protection du revenu à la personne en emploi, mais non aux enfants et au conjoint en cas d'accident ou de décès de l'employé-e puisque ceux-ci sont en mesure de bénéficier du revenu garanti et autres mesures prévues. Il en va de même pour le régime des rentes du Québec (R.R.Q.) qui ne couvre plus que la retraite et non l'incapacité et le veuvage. Toutefois, dans ce régime et dans les régimes privés de retraite, les crédits de rente doivent être partagés entre les conjoints, car ils sont considérés comme des actifs familiaux.

3.1.3 Le nouveau programme d'aide sociale basé sur un crédit d'impôt universel

Dans **Les femmes et la fiscalité**, les économistes Ruth Rose-Lizée et Marie-Thérèse Pontbriand étudient trois façons de réformer l'aide sociale et le supplément au revenu de travail. Parmi les solutions envisagées, celle préconisant l'établissement d'un **nouveau programme d'aide sociale basé sur un crédit d'impôt universel** leur paraît comporter beaucoup d'avantages. Pour elles toutefois, l'adoption d'une politique de plein-emploi constitue un préalable nécessaire à toute réforme visant à diminuer les coûts de l'aide sociale, à encourager les bénéficiaires à l'emploi et à améliorer la situation financière de ceux-ci. La réforme privilégiée intervient sur trois plans.

1) Un **crédit d'impôt personnel, remboursable et universel** est institué pour tout-e adulte de 18 ans et plus et pour le premier enfant d'une famille monoparentale âgé de 0 à 18 ans.

Ce crédit remplace les exemptions personnelles, de personne mariée et équivalente, les exemptions pour personnes à charge de 18 ans et plus, ainsi qu'une partie des prêts et bourses et de l'aide sociale. Il pourrait s'élever à 2 100 dollars (1 160 dollars du gouvernement québécois plus 940 dollars du gouvernement canadien), ce qui représente la valeur moyenne des exemptions personnelles et de personne mariée dans le cas d'une famille à revenu moyen. Ce crédit d'impôt pourrait être versé mensuellement ou trimestriellement aux personnes sans revenu alors qu'il réduirait la retenue d'impôt à la source tout au cours de l'année des personnes gagnant un revenu.

2) Le **nouveau programme d'aide sociale** attribue des prestations inférieures à celles présentement versées, mais l'addition du crédit d'impôt personnel assure aux bénéficiaires le même revenu qu'actuellement. Ce programme demeure basé sur l'unité familiale. Pour encourager à l'emploi sans augmenter le nombre de prestataires à l'aide sociale, un taux de réduction de la prestation de 50% en fonction des autres revenus touchés s'applique.

Ce taux pourrait être fixé à 33 1/3% si l'on veut rendre le programme plus incitatif, compte tenu des impôts et des cotisations qui grèvent au départ tout revenu gagné.

Pour lever les obstacles additionnels à l'emploi chez les responsables de famille monoparentale, on pourrait exempter de la réduction les premiers 50 dollars gagnés mensuellement plus 10 dollars par enfant à partir du deuxième enfant.

3) **L'échelle de taxation générale** est déplacée de 1 000 dollars dans le but d'exempter de l'impôt les premiers 1 000 dollars de revenu gagné.

Rappelons que l'échelle de taxation s'applique assez abruptement pour les personnes à faible revenu. Les bénéficiaires d'aide sociale font face à une double taxation, celle découlant de la réduction de leur prestation et celle originant de la table d'impôt.

En matière **d'aide financière aux parents**, les auteures verraient d'un bon oeil l'intégration du programme sélectif de crédits d'impôt

pour enfant au régime actuel d'allocations familiales universelles. On obtiendrait alors des allocations familiales plus élevées et imposables[1].

Une **politique cohérente de congés parentaux** doit être élaborée. Cette politique devrait assurer le maintien du plein salaire pour la durée du congé.

> Les auteures font état d'un consensus établi chez plusieurs groupes en faveur d'un congé allant de 20 semaines à un (1) an. On parle de congé de paternité aussi bien que de congé de maternité, de congés spéciaux pour soins d'enfants après le retour en emploi et de congés d'adoption. La politique suédoise est citée à titre de modèle.

Dans **Les femmes et la fiscalité**, on rappelle l'importance, en dépit de la réforme suggérée, des **régimes d'assurances sociales** comme l'assurance-chômage, l'indemnisation des accidents du travail et le régime de rentes du Québec, etc.

> Comparés à l'aide sociale, ces régimes donnent souvent droit à des prestations plus généreuses; les bénéficiaires ne sont pas soumis à un test de revenu et peuvent cumuler des revenus d'autres sources; enfin, ce sont des régimes basés sur l'individu et non sur la famille.

Les **femmes responsables de famille monoparentale** reçoivent un crédit d'impôt pour l'un de leurs enfants, ce qui pourra les rendre plus autonomes face à un conjoint de fait ou à l'aide sociale si elles sont en emploi ou reçoivent une pension alimentaire. Les auteures soulignent qu'on pourrait encourager le versement de la pension alimentaire en considérant ce revenu comme un revenu d'emploi soumis à un taux de réduction de 50% seulement pour les bénéficiaires de l'aide sociale (au lieu de 100%). De même, on encouragerait le retour aux études des

---

(1) Dans un document subséquent non publié, Ruth Rose-Lizée semble privilégier maintenant la formule sélective du crédit d'impôt-enfant (décroissant avec le revenu familial) jouxtée à un régime d'allocations familiales universelles, mais non imposables.

responsables de famille monoparentale si on leur permettait de cumuler aide sociale et prêts et bourses et si leur revenu de prêts et bourses était, là encore, considéré comme un revenu de travail.

Le crédit d'impôt personnel procurera **aux jeunes de moins de 30 ans sans enfant** un revenu sensiblement de même niveau que celui offert à ces jeunes par l'aide sociale actuellement. Un programme d'emploi garanti pourrait constituer une alternative à la parité des prestations avec les autres bénéficiaires. Quant aux étudiants-es, le crédit d'impôt leur permettra de s'affranchir plus souvent du régime des prêts et bourses grâce à leur propre travail. Ce régime et les allocations de formation seront appelés à ne jouer qu'un rôle complémentaire.

3.2 Une étude comparative des propositions décrites

Dans la deuxième partie de ce chapitre, nous comparerons entre elles les propositions présentées selon les critères suivants:

- problématique;
- coût global et effet redistributif entre les ménages;
- effet redistributif à l'intérieur des ménages et impact sur l'autonomie financière des femmes;
- caractère incitatif à l'emploi et à la formation;
- respect de la dignité des personnes.

Pour finir, nous porterons un jugement global sur chacune des trois formules étudiées.

3.2.1 Problématique exposée

Le **Livre blanc sur la fiscalité des particuliers** s'inspire d'une philosophie comparable à celle du **Rapport Macdonald** en ce qui a

trait à la réduction du rôle de l'État, au laissez-faire et à l'abolition des politiques universelles pour les enfants. Cependant, l'analyse est davantage centrée sur les abus et les coûts économiques résultant d'une fiscalité qui dissuaderait à l'effort les contribuables à revenu moyen et élevé, trop taxés, et les bénéficiaires de l'aide sociale, doublement frappés par l'imposition et la réduction de leur prestation en cas d'activités rémunérées.

Pour sa part, le **Réseau d'action et d'information pour les femmes** (RAIF) s'attarde à faire ressortir la complexité et l'inadéquation d'une politique de sécurité du revenu s'appuyant sur des programmes et dispositions fiscales multiples. Ce système, souvent basé sur l'unité familiale, serait discriminatoire et peu généreux à l'endroit de certains groupes dont les femmes, mais il ferait preuve de laxisme à l'endroit de certaines personnes en chômage, peu soucieuses d'une recherche active d'emploi.

Dans **Les femmes et la fiscalité**, Marie-Thérèse Pontbriand et Ruth Rose-Lizée s'emploient à mettre en lumière le rôle capital joué par la fiscalité dans toute société, par les revenus qu'elle génère, mais aussi par les dépenses qu'elle permet. Elles font également ressortir l'importance, pour les femmes, des choix fiscaux effectués en ce qu'ils influencent leur accès à l'emploi et à la formation, la reconnaissance de leur travail domestique et de leur fonction maternelle et, enfin, leur situation de pauvreté, particulièrement chez les responsables de famille monoparentale et les personnes âgées. Pour les auteures, le nombre de bénéficiaires à l'aide sociale dépend avant tout de l'insuffisance d'emplois stables et suffisamment rémunérateurs plutôt qu'il ne révèle d'abord un problème d'incitation au travail ou d'abus. En plus de recommander une politique de plein-emploi, les auteures croient que le programme d'aide sociale pourrait être mieux conçu de façon à atténuer l'insuffisance de revenu des bénéficiaires, de les encourager à améliorer leur situation financière par l'emploi et la formation et à limiter, finalement, les effets dissuasifs à l'emploi rémunéré découlant, pour les conjointes, de la base familiale du régime.

Même s'ils partent d'approches différentes, les quatre rapports étudiés souhaitent une réforme de l'aide sociale et préconisent l'adoption d'une formule de revenu minimum garanti visant, entre autres, à encourager les bénéficiaires à l'exercice d'un travail rémunéré. Toutefois, ils diffèrent quant au niveau de la garantie offerte aux personnes sans emploi. De plus, dans les deux rapports issus de groupes de femmes, on note un souci particulier de favoriser l'autonomie financière individuelle, notamment celle des femmes.

3.2.2 Coût global et effet redistributif à court terme entre les ménages

La réforme suggérée dans le **Rapport Macdonald** s'effectuera sans coûts additionnels selon les commissaires en vertu des restrictions apportées au programme d'assurance-chômage et de l'abolition de plusieurs mesures: exemptions, allocations familiales, crédit d'impôt-enfant, etc. À court terme, cette réforme opérera une redistribution verticale du revenu des contribuables à revenu moyen et élevé, particulièrement de ceux et celles qui ont des enfants, vers les personnes et familles sans revenu ou à faible revenu. Les bénéficiaires du programme d'assurance-chômage y perdront. Le **régime universel de sécurité du revenu** étant destiné avant tout à suppléer aux gains salariaux insuffisants, on peut se demander dans quelle mesure les entreprises engageant cette main-d'oeuvre subventionnée n'y trouveront pas également leur avantage.

Selon les auteurs du **Livre blanc sur la fiscalité des particuliers**, la réforme suggérée n'entraînera pas de coûts additionnels. Ceux-ci entendent plutôt réduire la contribution nette des ménages québécois aux finances publiques de 600 millions de dollars du côté québécois et de 800 à 900 millions de dollars si le gouvernement fédéral y participe. Il faut se rappeler que la première partie de la réforme concerne la réduction des taux d'imposition s'appliquant aux contribuables à

revenu moyen et élevé et le renforcement des exemptions fiscales (de personne mariée, pour enfant et pour frais de garde) au détriment des allocations familiales, de l'allocation de disponibilité, de l'aide financière à la garde et de l'exemption pour famille monoparentale. L'autre partie de la réforme entraîne, selon l'option privilégiée, la réduction du revenu garanti offert aux assistés-es sociaux jugés aptes au travail, mais ne participant pas à l'emploi ou à des activités de réinsertion. Elle comporte, par ailleurs, un revenu équivalent ou un peu plus important pour les personnes ou familles assistées en activités de réinsertion ou en emploi et une prestation complémentaire pour les familles à faible revenu vivant de revenu d'emploi.

Relativement à la situation existant au moment de l'étude, ces modifications semblent être défavorables aux familles monoparentales disposant d'un revenu imposable et aux assistés-es sociaux reconnus aptes au travail, qui seront sans emploi ou ne participeront pas à des activités de réinsertion. Par contre, elles semblent entraîner une redistribution du revenu en faveur, d'une part, des contribuables disposant de revenu au-dessus de la moyenne, entre autres des parents, et d'autre part, des familles en emploi à faible revenu, principalement celles comptant un seul gagne-pain, qui deviendront bénéficiaires du programme de garantie de revenu.

On sait que le premier volet de la réforme concernant la fiscalité des particuliers a été réalisé lors des derniers budgets québécois. Le gouvernement disposera-t-il de la marge de manoeuvre requise pour appliquer la deuxième partie de la réforme portant sur l'aide sociale? Y a-t-il danger que ce soit finalement les personnes à revenu modeste qui, se situant entre les deux groupes favorisés par la réforme (les contribuables à revenu élevé et les ménages à faible salaire), soient appelées à en faire les frais?

Il est difficile de prévoir combien coûtera la mise en application des propositions du **Réseau d'action et d'information pour les femmes**

(RAIF), car nous ne disposons pas des informations nécessaires: sommes octroyées par le revenu garanti direct maximum et minimum, montant du revenu garanti indirect maximum et minimum, taux de réduction s'appliquant en fonction des revenus gagnés, nombre de bénéficiaires prévu dans chacun des cas, etc. On sait toutefois que des économies seraient réalisées à la suite de l'abolition de plusieurs mesures, entre autres, les exemptions fiscales. La base individuelle du régime risque d'être à court terme plus coûteuse que la base familiale habituelle puisque, dans ce dernier cas, on renvoie d'abord l'individu sans revenu aux ressources de la famille avant d'envisager de l'aider. Toutefois, soulignons que l'exemption de personne mariée consentie au contribuable dont le ou la conjointe est sans revenu aurait disparu et, qu'à plus long terme, cette politique pourrait mener à une plus grande prise en charge des personnes par elles-mêmes.

À court terme, on peut s'attendre à une redistribution du revenu en faveur des personnes sans revenu ou à faible revenu, qu'elles vivent seules ou en famille. Avec l'arrivée de l'assurance-salaire privée, aux règles d'attribution plus strictes que l'assurance-chômage, les entreprises dont l'emploi est stable et les employés-es en emploi apporteront un soutien moindre qu'à l'heure actuelle aux personnes sans emploi.

Les auteures **Ruth Rose-Lizée** et **Marie-Thérèse Pontbriand** n'ont pas, non plus, chiffré le coût de leurs propositions. Le remplacement des exemptions personnelles par un crédit d'impôt remboursable universel impliquera un coût additionnel. En ce qui a trait à la répartition des coûts entre les ménages, la mesure entraînera une redistribution du revenu des contribuables à haut revenu vers les personnes à faible revenu sans affecter, toutefois, les familles à revenu moyen. Notons que les fonds requis par certains programmes de dernier recours (aide sociale, supplément au revenu de travail, prêts et bourses, supplément de revenu garanti) diminueront.

Cette option, comme celle du **RAIF**, maintient la politique d'aide financière actuelle pour les enfants. Les modifications suggérées au **Livre blanc** visent à diminuer le fardeau fiscal des parents, particulièrement de ceux à revenu moyen et élevé alors que, dans le **Rapport Macdonald**, les parents à revenu faible ou modeste sont avantagés au détriment des autres qui encourent des pertes croissantes avec le revenu. Quant aux familles monoparentales, on accroît leur fardeau fiscal dans le **Livre blanc** pendant que, dans le **Rapport Macdonald** et **Les femmes et la fiscalité**, on prévoit pour elles un soutien additionnel en reconnaissant leur premier enfant à l'égal de l'adulte.

3.2.3 Effet redistributif à l'intérieur des ménages et impact sur l'autonomie financière des femmes

L'abolition de l'exemption de personne mariée et l'attribution d'un revenu individuel à tout-e adulte comme le suggèrent la **Commission Macdonald**, le **RAIF** ainsi que **Ruth Rose-Lizée** et **Marie-Thérèse Pontbriand** sont de nature à opérer une redistribution à l'intérieur des couples comptant un seul gagne-pain, en général des conjoints pourvoyeurs vers les épouses au foyer.

Avec la disparition de l'exemption de personne mariée, les épouses seront également moins dissuadées à l'emploi que maintenant. Leur venue en emploi n'occasionnera plus de hausse d'impôt à leur époux; leur revenu sera imposé à leur propre taux et non au taux marginal du mari, habituellement plus élevé. Cependant, dans la proposition de la Commission Macdonald, la personne en emploi doit, en plus d'acquitter un impôt sur le revenu, retourner au fisc une partie ou la totalité de la prestation de revenu garanti qu'elle a reçue, selon son revenu, ce qui peut avoir pour effet de réduire l'attrait d'un emploi chez certaines personnes.

De leur côté, les dispositions proposées dans le **Livre blanc**, c'est-à-dire le retrait du revenu exonéré d'impôt pour la conjointe au foyer, son report sur l'exemption de personne mariée qui croît de façon équivalente, l'abolition virtuelle des allocations familiales, les restrictions apportées à l'allocation de disponibilité et la transformation de l'aide financière à la garde, risquent de rendre plus difficile l'atteinte de l'autonomie économique chez les épouses sans revenu ou à faible revenu de conjoint en emploi.

D'autre part, on sait que lorsque la famille est admissible à des programmes sélectifs selon le revenu familial comme l'aide sociale et le supplément au revenu de travail, les conjointes peuvent également être dissuadées à l'emploi. En effet, tout revenu gagné par la femme se traduit alors en une perte de prestations pour le ménage.

Or, dans le **Livre blanc**, on continue sur cette lancée avec le programme de garantie de revenu basé sur la famille qui rejoindra, en vertu du taux de réduction de la prestation de 50%, un nombre encore plus grand de ménages. Il est certain que ce taux, inférieur au taux actuel, pourra être moins dissuasif à l'emploi pour les conjointes. Toutefois, il faut noter que le programme de subvention à la garde qui remplace le programme d'aide financière à la garde sera moins généreux que présentement lorsque les parents utiliseront un mode de garde reconnu. De plus, les familles, et particulièrement les mères, auront dorénavant la responsabilité de leurs enfants de 18 à 20 ans et devront même continuer de prêter assistance à leurs grands enfants de moins de 30 ans sans emploi dans la mesure où ceux-ci continueront de se voir attribuer une prestation très faible. Dans ces circonstances, il est à craindre que l'exercice d'un emploi apparaisse hors de portée et peu avantageux pour les conjointes faisant partie de familles bénéficiaires du programme de garantie de revenu. Quant aux responsables de famille monoparentale, il faudra voir si on les assurera du support nécessaire pour leurs enfants et de possibilités d'emploi et de formation leur offrant la perspective d'un revenu stable et suffisamment élevé.

En ce qui a trait aux personnes sans revenu, la proposition du RAIF d'instaurer pour tout-e adulte de 18 ans et plus un revenu garanti individuel minimum ou maximum selon le cas, quel que soit le revenu des autres membres de la famille, est celle qui, des quatre propositions, va le plus loin dans l'affirmation de l'autonomie des personnes.

Dans le **Rapport Macdonald**, on se rappelle que, lorsqu'un conjoint dispose d'un certain revenu alors que l'autre est sans revenu, le premier est appelé à rembourser par voie fiscale la prestation touchée par le second. Dans ce cas, une interdépendance existe entre les conjoints, susceptible d'interférer dans les choix de chacun.

Dans **Les femmes et la fiscalité**, l'octroi d'un crédit d'impôt personnel à tout-e adulte de 18 ans et plus procure une base financière aux individus. Ceux-ci pourront peut-être, dans ces conditions, réussir à s'affranchir par l'emploi de l'aide sociale. De même, certaines personnes sans emploi recevant des revenus d'autres sources (pension alimentaire, rentes de survivant, prestations d'assurances publiques ou privées, revenus d'intérêt, de dividendes ou de location, etc.) pourront possiblement, avec le crédit, ne pas avoir besoin de l'aide sociale pour leur subsistance et s'en trouver mieux ainsi. Toutefois, le nouveau programme d'aide sociale suggéré se fonde toujours sur la famille. Cependant, comme il s'applique seulement après le crédit de base et attribue des prestations inférieures qui sont soumises à un taux de réduction plus faible qu'à l'heure actuelle, son effet dissuasif devrait être moins important pour les conjointes. Les auteures font également remarquer que la disposition voulant que tous les revenus reçus (d'assurance, d'intérêt, de loyer, de pension alimentaire, etc.) soient présentement retranchés de 100% de l'aide sociale reçue est négative dans le sens qu'elle n'encourage, ni la prévoyance individuelle et familiale, ni, par exemple, le versement d'une pension alimentaire de la part de l'ex-conjoint. Un taux moins élevé leur apparaîtrait plus indiqué.

3.2.4 Caractère incitatif à l'emploi et à la formation

La formule même de revenu minimum garanti repose sur l'introduction d'un taux de réduction de la prestation en fonction du revenu gagné inférieur à 100% dans le but de créer une incitation positive à l'intégration et au maintien à l'emploi. En théorie, plus le taux de réduction est faible, plus le programme est incitatif. On parle d'un taux de 50% dans l'option privilégiée dans le **Livre blanc**, de 50 ou 33 1/3% dans **Les femmes et la fiscalité** et de seulement 20% dans le **Rapport Macdonald**. Bien sûr, cet encouragement à l'effort aura la chance de jouer s'il existe de réelles occasions d'emploi et de formation.

Une autre façon d'inciter au travail qui, elle, ne va pas sans conséquence est de verser aux personnes aptes au travail, mais sans emploi, un revenu si faible qu'il ne leur permette pas de subsister. La prestation actuellement attribuée aux jeunes de moins de 30 ans à l'aide sociale va dans ce sens, mais elle renvoie également ces jeunes aux ressources de leurs familles en même temps qu'elle les incite fortement à la participation à des activités de réinsertion en leur promettant, dans ce cas, la parité de prestations avec leurs aînés-es.

Dans le **Rapport Macdonald**, les commissaires disent leur préoccupation de ne pas fixer trop haut le revenu garanti de base pour ne pas dissuader à l'effort. Dans l'option privilégiée dans le **Livre blanc**, la réduction relative des barèmes d'aide qui est suggérée pour les aptes au travail sans emploi, particulièrement s'ils se montrent non disponibles pour l'emploi ou des activités de réinsertion, poursuit les mêmes fins. On sait que, dans ce dernier cas, les bénéficiaires n'obtiendraient pas un revenu leur permettant de satisfaire leurs besoins essentiels de court et de long terme. On voit donc que le caractère incitatif d'une politique et le respect de la dignité humaine sont des critères qui, si on n'y prend garde, peuvent entrer en conflit.

3.2.5 Le respect de la dignité des personnes

En 1970, sous la recommandation de la Commission Castonguay-Nepveu, on faisait disparaître les différentes catégories d'assistés-es sociaux au Québec (personnes âgées, chômeurs-euses, mères nécessiteuses, aveugles, etc.) et l'on présentait à l'époque comme un progrès social l'institution, avec l'aide sociale, d'un programme unique destiné à combler l'insuffisance de revenu des personnes et des familles, quelle qu'en soit la cause.

Les auteurs du **Livre blanc** vont en sens inverse en proposant de faire varier la prestation octroyée selon une multitude de critères: aptitude au travail, disponibilité, genre d'activités, âge, présence d'enfants, type de famille, etc. Pour sa part, le **RAIF** parle de raisons valables pour ne pas exercer un emploi pour certaines personnes et de test de disponibilité pour les autres. Quant à la **Commission Macdonald**, le programme à deux volets suggéré mène probablement à l'établissement d'une distinction entre aptes et inaptes au travail. De plus, les commissaires traitent, particulièrement dans le cas des jeunes, des règles qui pourraient être nécessaires pour que le régime ne soit pas désincitatif au travail: conditions de recherche active d'emploi ou de participation à l'emploi ou à des projets communautaires, contrôles administratifs, modulation de la prestation selon l'âge. Dans **Les femmes et la fiscalité**, on croit que, si de réelles possibilités d'emploi existent, des encouragements positifs tel un taux de réduction de la prestation en fonction du revenu gagné de 50% suffiront à amener les gens sur le marché du travail sans qu'on ait besoin de catégoriser entre aptes et inaptes. Seul le RAIF se prononce clairement en faveur de la parité de prestations entre les jeunes et les adultes.

Une catégorisation accrue des bénéficiaires comme le suggère le **Livre blanc** ne risque-t-elle pas d'influer sur le comportement des gens, de nécessiter des contrôles poussés et coûteux, d'être source d'arbitraire

et, enfin, de conduire à une intrusion dans la vie privée. De plus, certaines personnes prétendent que, lorsqu'il existe plusieurs catégories de prestataires, les gens ont tendance à modifier leur comportement de façon à être classés dans la catégorie la plus avantageuse. Ainsi, la prestation inférieure accordée par l'aide sociale aux bénéficiaires sans enfant de moins de 30 ans en aurait incité un certain nombre à mettre au monde des enfants ou à se faire décerner des certificats médicaux d'inaptitude en vue de se qualifier à une prestation plus élevée. Les barèmes relativement plus généreux consentis aux personnes habitant seules auraient entraîné un fractionnement réel ou simulé de certains ménages.

Cela nous amène à parler des abus. Dans le **Rapport Macdonald**, on mentionne un pourcentage de 5% dans le cas de l'assistance sociale, ce qui ne saurait être très différent, selon les commissaires, des abus réalisés à l'encontre du programme d'assurance-chômage ou du fisc(1). On fait état aussi au Québec des prestations d'aide sociale qui seraient perçues frauduleusement. On omettrait, par exemple, de déclarer la présence d'un conjoint de fait ou la réception de revenu d'emploi, d'assurance-chômage ou de rentes(2).

Il apparaît évident que lorsqu'il institue un programme, le gouvernement a la responsabilité de s'assurer que la loi et les règlements seront appliqués. Toutefois, la multiplication des règles crée autant d'occasions d'infractions. De plus, il importe que les règles du programme soient perçues comme justes. À l'heure actuelle, une bonne partie des abus constatés à l'aide sociale porte sur la non-déclaration

---

(1) Op. cit., volume deux, partie V, page 855.

(2) Dans une allocution présentée au congrès de l'Association des économistes québécois le 25 avril 1986, la présidente du Conseil du statut de la femme, madame Francine C. McKenzie, cite quelques chiffres qu'elle a obtenus sur le sujet en même temps qu'elle fait état du *phénomène inverse* des personnes qui, par fierté ou manque d'information, ne réclament pas l'aide sociale même si elles y auraient droit. Francine C. McKenzie, "Les programmes sociaux et les visages changeants de la pauvreté", Québec, 25 avril 1986, pages 8 et 9.

de petits revenus de travail. Compte tenu de la précarité des emplois qui s'offrent habituellement aux bénéficiaires d'aide sociale, du taux de taxation de presque 100% frappant les gains réalisés et du faible niveau des prestations offertes, plusieurs bénéficiaires n'ont sans doute pas l'impression de commettre une faute grave lorsqu'ils omettent de déclarer leurs petits revenus occasionnels de travail. Il en va de même pour les femmes responsables de famille qui hésitent à parler de leur cohabitation avec un conjoint de fait. On sait que l'aide sociale fait obligation à ce conjoint d'assurer sans délai, dès le moment de la cohabitation, la responsabilité financière de la femme et des enfants de celle-ci sans que, par contre, le fisc permette à ce conjoint de se prévaloir des exemptions accordées aux couples mariés.

Faisant état de problèmes de cette sorte, la **Commission Macdonald** écrit dans son **Rapport**: "Les abus commis à l'encontre des programmes de sécurité du revenu résultent bien souvent d'une conception fautive; on peut y remédier beaucoup plus facilement en corrigeant la structure du programme qu'en accroissant les effectifs d'inspection ou de vérification"(1).

3.3 Conclusion

Nous porterons un jugement global sur les trois formules étudiées en faisant ressortir les aspects positifs et négatifs.

Le Livre blanc et le programme de garantie de revenu

Aspects positifs

Les auteurs du **Livre blanc** identifient bien les problèmes inhérents au programme actuel d'aide sociale: accroissement spectaculaire de la clientèle à l'aide sociale, coûts impliqués pour l'État, effets néga-

(1) Op. cit., volume deux, partie V, page 855.

tifs sur les capacités professionnelles des prestataires découlant d'un séjour prolongé à l'aide sociale, etc.

Ils mettent également en lumière l'incapacité du système d'imposition et du régime de sécurité du revenu à fournir des encouragements financiers adéquats aux prestataires d'aide sociale envisageant un retour en emploi. Ils montrent de plus l'inaptitude de ces régimes à remédier à la pauvreté vécue par les travailleurs et travailleuses en emploi à faible salaire.

Enfin, les auteurs du **Livre blanc** exposent les avantages qu'une réforme axée sur une formule de revenu minimum garanti pourrait comporter et insistent sur la nécessité d'accroître les connaissances et l'expérience de travail des personnes sans emploi si l'on veut favoriser leur intégration au marché du travail.

Aspects négatifs

De façon générale, les auteurs portent trop facilement au compte de la responsabilité individuelle et de la mauvaise foi des prestataires leur présence à l'aide sociale et oublient de mettre en cause l'incapacité du système économique à fournir, particulièrement en certaines périodes, des emplois adéquats en nombre suffisant. L'accent est alors mis sur le resserrement des critères d'attribution de l'aide et sur les contrôles (diminution de la prestation de base, catégorisation poussée des bénéficiaires, etc.) plutôt que sur des solutions faisant appel à une politique économique en faveur de l'emploi.

La réforme fiscale suggérée par les auteurs, qui s'appuie sur une diminution de la progressivité de l'échelle d'imposition, sur le renforcement des exemptions fiscales et sur l'abandon des politiques universelles de sécurité du revenu, vise à réduire le fardeau supporté par les contribuables à revenu moyen ou élevé. Elle est donc susceptible de faire porter le coût de la réforme de l'aide sociale sur les classes moyennes inférieures de revenu (entre 15 000 $ et 30 000 $).

Alors que l'on cherche d'un côté à intégrer à l'emploi les femmes responsables de famille monoparentale, plusieurs des mesures proposées sont de nature à exercer un effet dissuasif à l'emploi chez les conjointes à faible salaire et à accroître la dépendance financière des femmes au foyer: abolition ou réduction du rôle des allocations familiales et de l'allocation de disponibilité, accroissement de l'exemption de personne mariée et retrait du revenu exonéré d'impôt, retour des grands enfants de 18 à 20 ans sous la dépendance financière des parents, importance accrue accordée aux politiques sélectives selon le revenu familial, etc. C'est comme si l'on était conscient, pour les femmes sans conjoint, de l'évolution subie par l'institution familiale et de l'importance de l'autonomie financière et qu'on les oubliait dans le cas des conjointes.

On peut craindre également que l'intégration au marché du travail d'une partie de la clientèle actuelle de l'aide sociale, tel que le souhaitent les auteurs du **Livre blanc**, résulte en un fractionnement et un accroissement de la précarité des emplois existants et en une baisse des salaires si cette intégration ne se réalise pas de pair avec la création de nouveaux débouchés sur le marché du travail.

En misant sur le libre jeu des forces du marché et sur une diminution du rôle joué par l'État, les auteurs semblent croire que les entreprises pourront arriver seules à créer les emplois nécessaires, ce qui n'est pas certain. La moitié des femmes étant encore absentes du marché du travail, il nous semble que la population féminine dans son entier ne pourra avoir accès à l'autonomie économique sans une intervention active de l'État dans la création d'emplois, mais aussi sans une meilleure répartition du temps de travail rémunéré entre toutes les personnes d'âge actif.

Le RAIF et sa proposition de revenu garanti direct et indirect

Aspects positifs

Le RAIF souhaite que disparaissent de notre régime d'imposition et de notre système de sécurité du revenu les dispositions qu'il juge axées sur la dépendance des conjointes et des grands enfants dans la famille, par exemple, les exemptions fiscales et les prestations de veuvage.

Il prône l'avènement d'une fiscalité et d'une sécurité du revenu plus équitables, basées sur l'individu et non sur la famille et, en ce sens, plus aptes à reconnaître le principe de l'autonomie financière des adultes, notamment des conjointes, ainsi que des enfants majeurs. Il suggère le maintien des mesures de soutien économique, tant universelles que sélectives, accordées pour les enfants. Il vise une simplification de la sécurité du revenu en suggérant de remplacer plusieurs programmes existants par une formule de revenu garanti. Les jeunes adultes de moins de trente ans y obtiendraient un traitement paritaire.

Aspects négatifs

Le RAIF ne précise pas les montants auxquels s'élèverait le revenu garanti direct à son minimum et à son maximum. On ne connaît pas également à quel taux décroîtrait le revenu garanti indirect en fonction des gains. Si la garantie de revenu accordée devait permettre à tout-e adulte d'atteindre une autonomie économique réelle et cela, quelle que soit l'étendue des ressources des autres membres du ménage, on peut craindre que l'application de cette formule soit jugée irréaliste dans le contexte économique actuel où une partie importante de la population adulte est à l'extérieur du marché du travail ou en chômage.

La détermination du montant de revenu garanti auquel les personnes auraient droit (le minimum ou le maximum) reposerait dans une certaine

mesure sur des critères difficiles à administrer (se déclarer disponible pour l'emploi ou, sinon, avoir des raisons valables de ne pas être disponible). On peut penser que l'application de ces critères nécessiterait l'établissement de contrôles poussés, laisserait place au pouvoir discrétionnaire et pourrait donner lieu à une part d'arbitraire.

La suggestion d'abolir le régime actuel d'assurance-chômage et de transférer à l'entreprise la responsabilité du remplacement du salaire en cas de chômage fait reposer le coût du chômage sur les entreprises individuellement et sur leurs salariés/es. On nie ainsi qu'il s'agit là dans une large mesure d'un problème collectif dont les coûts doivent être socialement partagés.

L'étude "Les femmes et la fiscalité" et sa suggestion d'un nouveau programme d'aide sociale basé sur un crédit d'impôt universel

Aspects positifs

Les auteures de l'étude **Les femmes et la fiscalité** suggèrent de fonder la sécurité financière des adultes sur des crédits d'impôt universels et remboursables et de maintenir la politique d'aide universelle et sélective à l'endroit des enfants. Elles suggèrent de garder toute leur importance aux régimes s'appuyant sur des droits individuels comme les assurances sociales.

En ce qui a trait à la réforme de l'aide sociale, elles proposent de compléter le revenu des personnes ayant des ressources insuffisantes par une prestation inférieure à celle présentement octroyée et de rendre l'emploi plus attrayant en ne réduisant la prestation que de 50% du revenu gagné au lieu de 100%. Avec le crédit d'impôt universel, personne ne toucherait un revenu inférieur à celui actuellement reçu. On souhaite également éviter de former plusieurs catégories de bénéficiaires à l'aide sociale.

Ce système favoriserait davantage l'autonomie financière des personnes que les régimes de taxation et d'aide sociale actuels. Il éviterait de rendre plus de gens à faible revenu dépendants de l'aide sélective de l'État. En basant la fiscalité sur des crédits d'impôt plutôt que sur des exemptions et en maintenant les politiques universelles, la formule suggérée vise à empêcher qu'un fardeau fiscal trop lourd soit porté par les contribuables recevant des revenus en dessous de la moyenne.

On souhaite de plus conserver toutes leurs responsabilités aux entreprises qui devront pouvoir habituellement offrir des emplois et des salaires permettant aux travailleurs et travailleuses d'assurer leur subsistance. On désire également que l'État assume un rôle dynamique dans la mise en oeuvre d'une politique de plein-emploi.

Aspects négatifs

Cette réforme impliquerait tout probablement un coût financier net à court terme.

Le nouveau régime d'aide sociale suggéré continuerait d'être basé sur la famille. Dans le contexte actuel, faut-il craindre que, à l'intérieur des couples, l'incitation à l'emploi joue davantage en faveur des conjoints que des conjointes? Ces dernières risquent-elles d'être oubliées par des mesures favorisant la réinsertion sociale (formation, recyclage, etc.) qui feraient d'abord des conjoints masculins et des femmes seules ou responsables de famille leur clientèle cible?

Dans un tel régime familial, il faudrait à tout le moins que chaque adulte du ménage reçoive un chèque en propre au lieu que soit adressé un seul chèque à la personne ayant fait la demande, comme cela se fait actuellement.

En second lieu, même si le nouveau programme subventionnait désormais des personnes en emploi, les bénéficiaires demeureraient quand même

dans le circuit de l'aide sociale. Y a-t-il danger que subsistent alors la stigmatisation ressentie chez les bénéficiaires tout comme la dépendance psychologique qu'on dit associée au programme?

Dans le dernier chapitre, nous tenterons d'identifier les grands principes qui devraient, selon nous, guider la réforme du système de taxation et du régime de sécurité du revenu.

CHAPITRE 4: CONCLUSION: LES PRINCIPES À SAUVEGARDER DANS UNE REFORME DE LA SECURITE DU REVENU

Le tour d'horizon effectué précédemment nous amène à émettre, au cours de ce dernier chapitre, des commentaires généraux sur la réforme du système de sécurité du revenu et sur la formule du revenu minimum garanti et à faire part de certaines interrogations.

Le concept de revenu minimum garanti présente des mérites certains. Il y aurait sûrement lieu de s'en inspirer de plus près lors de la réforme de l'aide sociale et du supplément au revenu de travail. Toutefois, nous ne croyons pas que l'adoption d'un programme basé sur ce concept rende caduques toutes les autres mesures de sécurité du revenu.

Dans ce document de réflexion, nous ne sommes pas en mesure d'élaborer des suggestions précises en ce qui a trait aux modifications à apporter à l'aide sociale afin que ce programme soit plus apte à répondre aux besoins des bénéficiaires, en particulier des femmes assistées. À cette étape-ci, nous nous contenterons d'énoncer les grands principes qui devraient, selon nous, guider la réforme de la sécurité du revenu.

4.1 Pour que l'emploi et le salaire demeurent le moyen normal d'assurer son bien-être

Il nous semble qu'un programme de revenu minimum garanti, destiné à suppléer à l'insuffisance des salaires et à stimuler la création d'emploi à l'endroit de la main-d'oeuvre peu productive, ne peut faire office à lui seul de politique de développement des ressources humaines dans un contexte où l'on compterait surtout sur les entreprises pour assurer la croissance économique et l'emploi. Nous préconisons donc un État actif dans le développement économique et face à l'emploi. Certes, actif l'État l'est face aux entreprises si l'on pense aux conclu-

sions du Rapport Nielsen[1] chargé d'étudier les programmes fédéraux et si on en croit le président du Conseil du trésor du Québec, le ministre Paul Gobeil, qui faisait état dans un récent discours d'une aide versée aux entreprises québécoises totalisant 700 millions de dollars en 1985-1986[2]. Face aux inconnus qui viendraient des changements technologiques, de la concurrence internationale, de la dénatalité et de la volonté de réinsertion sociale des assistés-es sociaux, nous pensons que l'État doit réunir ses efforts et établir un plan global axé sur l'emploi. Il nous semble que **l'emploi et le salaire doivent être, pour la plupart des individus, le moyen normal d'assurer leur bien-être et nous en faisons notre premier principe.**

Ayant été pendant longtemps éloignées du marché du travail, les femmes veulent avoir accès à l'emploi et à des emplois leur permettant de vivre décemment. Ont-elles à craindre d'un programme de revenu garanti qui ne ferait que subventionner les bas salaires et favoriser le développement d'emplois peu productifs sans que les entreprises ainsi avantagées n'aient de compte à rendre? Ont-elles à craindre des modalités d'un programme basé sur l'unité familiale qui, dans un contexte de pénurie d'emplois et de coût élevé du programme, pourraient inciter les conjointes au retour au foyer en même temps qu'elles feraient pression sur les responsables de famille monoparentale afin qu'elles réintègrent le marché du travail?

4.2 Pour le maintien d'une politique spécifique pour les enfants

Une société qui se préoccupe de son avenir ne peut considérer qu'il revient aux parents seuls d'assumer les coûts d'entretien et de garde

---

(1) Groupe de travail chargé de l'examen des programmes, Introduction au processus d'examen des programmes, Ottawa, 1986, 43 pages.

(2) "Le nouveau style de gestion et les objectifs fiscaux et financiers du Gouvernement du Québec", notes pour un discours présenté devant l'Association canadienne d'études fiscales à l'Hôtel Reine-Elizabeth à Montréal le 2 juin 1986, page 17.

occasionnés par les enfants. **Le deuxième principe porte donc sur le maintien d'une politique spécifique pour les enfants.**

Il apparaît normal que **toutes les familles** ayant des enfants, quel que soit leur revenu, reçoivent un appui financier des contribuables sans enfant. C'est une question d'équité pour les parents, mais peut-être avant tout pour les mères qui assument souvent la responsabilité des enfants au prix d'un manque à gagner personnel. C'est aussi une façon d'éviter le piège d'une politique d'aide aux parents qui ne serait que sélective selon le revenu familial et qui, de ce fait, dissuaderait les épouses à occuper un emploi. Nous croyons, cependant, que les **parents à revenu modeste ou faible** ainsi que les **familles monoparentales** doivent recevoir une aide additionnelle. Soulignons de plus que les parents doivent aussi bénéficier de services de garde accessibles, car il en va souvent du droit au travail rémunéré pour les mères. Enfin, aux exemptions fiscales, nous préférons les allocations et les crédits d'impôt remboursables comme mécanisme d'attribution de l'aide gouvernementale.

Un programme de revenu garanti basé sur l'unité familiale ne peut généralement remplacer adéquatement, auprès des parents et des mères spécifiquement, les mesures strictement prévues pour les enfants. En effet, comme l'absence ou l'insuffisance de revenu demeurerait le principal critère d'attribution, bien des parents ne seraient pas admissibles à un tel programme.

4.3 Pour le maintien de la véritable nature des assurances sociales

Nous trouvons essentiel, en troisième lieu, que l'on respecte la véritable nature des assurances sociales. Ces régimes, comme l'assurance-chômage, le régime de rentes du Québec, l'indemnisation des accidents du travail, etc., sont des programmes collectifs visant à assurer la continuité du revenu à l'individu qui connaît une interrup-

tion de son revenu à la suite de la réalisation d'un risque couvert par l'assurance. Ils s'appuient sur une **certaine solidarité entre tous les assurés-es** et ne doivent donc pas devenir des régimes où les primes seraient calculées comme s'il s'agissait d'assurances privées basées sur le risque individuel. Par ailleurs, ces régimes ne doivent pas non plus être convertis en **régime d'assistance sociale déguisée.** De plus, le droit de participer à ces régimes et de recevoir des prestations doit rester un **droit individuel.** Il ne devrait nullement être affecté par la situation financière des autres membres de la famille.

D'autre part, un programme de revenu minimum garanti ne peut remplacer adéquatement tous les régimes d'assurances sociales. Un tel programme offrira toujours, quelle qu'en soit la formule, une prestation minimale, comme son nom l'indique, par souci de maintenir les coûts à un bas niveau, mais aussi par peur, si les barèmes sont généreux, que les gens ne s'en contentent. Il s'agira toujours d'une prestation de dernier recours réduite en fonction des autres revenus touchés (salaire, épargne, rente, pension alimentaire, etc.).

Les régimes d'assurance sociale sont, au contraire, de nature individuelle et préventive. Ils visent à offrir une certaine continuité du revenu en cas de réalisation de certains risques sans attendre que la victime ait dépensé toute son épargne et que sa famille et elle-même soient tombées dans l'indigence pour l'aider.

4.4 Pour un système d'imposition concourant à l'autonomie financière des adultes

Toute personne doit pour survivre satisfaire à ses besoins de base. Le système d'imposition reconnaît cet état de choses en octroyant aux contribuables des exemptions leur permettant de soustraire une partie de leur revenu à la taxation (exemptions personnelles, de personne mariée et pour enfant).

Cependant, tout en jugeant nécessaire la prise en compte de ces besoins, plusieurs personnes contestent le mécanisme des exemptions utilisées:

- toute exemption a un effet régressif selon le revenu, ce qui fait que les besoins de base des contribuables à revenu élevé semblent mieux reconnus puisqu'ils obtiennent, de l'exemption, une réduction d'impôt plus grande;
- l'exemption de personne mariée confine les épouses au foyer à la dépendance financière de leur mari alors qu'elle est justement accordée pour pallier à leur absence de revenu. Elle exerce de plus sur elles un effet dissuasif à l'emploi.

Comme quatrième principe, nous croyons que la fiscalité devrait reconnaître à chaque adulte personnellement des besoins de base égaux. L'octroi d'un crédit d'impôt personnel et remboursable à toute personne de 18 ans et plus en remplacement des exemptions nous semble donc une façon plus équitable, plus respectueuse de l'autonomie des adultes et plus en accord avec l'époque de tenir compte des besoins minimums des adultes.

4.5 Pour une politique d'aide de dernier recours mieux adaptée aux besoins

4.5.1 Considérations préalables

La préoccupation d'une meilleure gestion des ressources financières de l'État ressort clairement dans les débats portant sur la réforme de l'aide sociale. Cependant, cette question recèle plus fondamentalement une dimension "ressources humaines" qu'il ne faudrait pas oublier dans la recherche de solutions, sous peine de faire fausse route.

Le défi se pose en ces termes: comment, en se souciant du coût global du programme mais aussi du mieux-être des personnes concernées, arriver

à offrir une garantie de ressources adéquate aux personnes ayant un revenu insuffisant, tout en favorisant l'autonomie financière par l'emploi des personnes en mesure d'y accéder?

Il faut bien sûr modifier notre politique actuelle de dernier recours afin qu'elle ne dissuade pas au travail rémunéré les personnes en dépendant. Toutefois, la solution réside également en grande partie à l'extérieur du programme même.

En effet, la tentative d'amener les bénéficiaires à s'affranchir de la sécurité financière du programme d'assistance sera couronnée de succès seulement dans la mesure où les prestataires auront la conviction qu'ils peuvent se tirer d'affaire sans lui et que des conditions objectives le leur permettront effectivement. Sinon, seul l'usage de la coercition ou l'octroi d'une garantie de ressources à des niveaux bien inférieurs aux besoins pourra les y amener, mais au prix de quels coûts humains et sociaux.

Il faut donc que, hors du programme d'assistance, les personnes soient assurées d'une sécurité financière de base. Nous en avons développé précédemment les paramètres: une politique globale axée sur l'emploi, un salaire minimum suffisant, une aide financière universelle pour l'entretien et la garde des enfants, un système adéquat d'assurances sociales et, enfin, un régime d'imposition reconnaissant à tout-e adulte des besoins minimums de base.

Un rôle seulement complémentaire devrait être assigné au programme de dernier recours qui serait alors chargé de combler les ressources insuffisantes des personnes compte tenu de leurs besoins, de leur revenu s'il y a lieu et des aides déjà reçues à titre individuel ou pour les enfants.

4.5.2 Deux hypothèses de revenu minimum garanti à explorer

- La formule privilégiée dans Les femmes et la fiscalité

La formule privilégiée par Ruth Rose-Lizée et Marie-Thérèse Pontbriand dans **Les femmes et la fiscalité** nous semble intéressante parce qu'elle s'inscrit dans cet ordre de pensée. Il faudrait en évaluer les coûts et en étudier la faisabilité.

Cependant, certaines des réserves que nous avons manifestées à l'endroit de cette formule dans la conclusion du chapitre précédent nous amènent à proposer à la réflexion une autre piste de solution s'appuyant plus nettement sur le droit individuel à l'emploi, d'une part, et différenciant, d'autre part, les personnes à faible revenu en emploi de celles qui n'y sont pas.

- Un régime de supplément au revenu de travail amélioré

Nous souhaitons d'abord que le plus grand nombre de femmes possible soit en mesure d'assurer leur subsistance. C'est une question d'autonomie personnelle bien sûr, mais cela fait aussi partie des contingences de la vie: de la plupart des femmes qui sont appelées à vivre seules à un moment ou l'autre de leur vie, de celles qui assument seules la charge d'enfants à cause de l'instabilité des unions, de celles dont le revenu est attendu pour remplacer celui du conjoint sans emploi ou s'y ajouter afin que la famille échappe à la pauvreté.

Ensuite, notre souci est de maintenir les personnes dans le circuit de l'emploi et d'attirer plus efficacement sur le marché du travail les bénéficiaires actuels de l'aide sociale qui sont en mesure d'exercer une activité rémunérée.

N'y aurait-il pas lieu de modifier le programme actuel de supplément au revenu de travail pour qu'il joue vraiment le rôle qu'on lui avait

assigné au départ? Ce programme vise à compléter les revenus d'emploi jugés insuffisants à la façon d'un programme de revenu minimum garanti. Toutefois, son efficacité est réduite du fait que le complément de revenu n'est versé que l'année qui suit celle où l'insuffisance des revenus a été constatée. De plus, le complément est calculé en fonction du revenu familial, ce qui réduit l'attrait d'un emploi pour la conjointe et, peut-être même, pour le conjoint dans les ménages admissibles à l'aide sociale.

On pourrait améliorer ce programme de deux façons:

- en comblant immédiatement l'insuffisance du revenu d'emploi constatée ou prévue avec ajustement ex-post, si nécessaire, au moment de la déclaration annuelle des revenus (lors du rapport d'impôt);
- en fondant le supplément au revenu de travail sur l'individu et non plus sur la famille, le droit à l'emploi étant un droit individuel et un gage d'autonomie financière pour les femmes.

Ainsi, l'aide de dernier recours offerte par l'aide sociale aux personnes sans emploi demeurerait sur une base familiale. On pourrait encourager ces personnes à cumuler de petits revenus d'emploi en accroissant les montants qui sont actuellement exemptés. Au-delà, les revenus additionnels amèneraient une réduction d'autant de la prestation.

Par contre, lorsqu'une personne (seule ou faisant partie d'un couple) se trouverait devant la perspective d'un emploi à faible revenu présentant une certaine stabilité, les caractéristiques du nouveau programme de supplément au revenu de travail devraient l'encourager à quitter l'aide sociale. Cette solution, accessible à la femme responsable de famille sur une base individuelle, pourrait favoriser l'émergence de couples reconstitués[1].

---

(1) On sait qu'à l'heure actuelle, la responsable de famille monoparentale qui choisit de cohabiter avec un conjoint qui a un emploi perd immédiatement le bénéfice de ses prestations d'aide sociale pour elle et ses enfants. Cette règle, qui s'applique dès le début de la cohabitation, a pour effet de nuire à la reconstitution de couples chez ces bénéficiaires de l'aide sociale.

On doit admettre que cette solution présente certains aspects moins intéressants que la précédente.

- L'aide sociale restant un programme basé sur la famille et le supplément au revenu de travail devenant individuel, certains problèmes d'harmonisation entre les deux programmes devront être résolus;

- l'existence de deux programmes basés sur une mécanique différente pourra poser certaines difficultés de compréhension aux éventuels bénéficiaires;

- l'administration de deux programmes au lieu d'un seul pourra entraîner des coûts plus élevés;

- alors que le supplément au revenu d'emploi convient bien à une clientèle à bas revenu présentant une certaine continuité d'emploi, un programme unique pourra sembler mieux adapté pour les bénéficiaires opérant un va-et-vient entre l'emploi et le non-emploi;

- un programme basé sur l'individu s'adresse potentiellement à une clientèle plus nombreuse qu'un programme basé sur la famille. Il risque donc d'être plus coûteux à court terme.

Toutefois, il faut voir que ces inconvénients sont inhérents aux caractéristiques qui font la force même de cette proposition: son caractère **individuel** lié au statut d'**emploi** plutôt qu'à celui d'**assistance**. Avec cette solution, on évite la tentation d'une catégorisation de la clientèle entre aptes et inaptes au travail. On met le focus sur le marché du travail en y créant des conditions de participation intéressantes. Au lieu de privilégier une approche coercitive présumant de la mauvaise volonté des prestataires, nous croyons que, si des occasions d'emploi existent, les personnes sauront les saisir.

Quant à la question des coûts, un tel programme est susceptible, en favorisant une meilleure intégration à l'emploi, entre autres des femmes, de réduire les coûts d'assistance à moyen et long terme de l'État.

En terminant, quelle que soit la formule qui sera choisie, il nous semble intéressant de rappeler les principales caractéristiques d'une réforme de l'aide sociale propre à satisfaire aux besoins de la clientèle féminine que nous avons déjà identifiées dans un précédent avis[1]. Ce sont:

- garantie de ressources suffisantes;
- encouragements positifs à la réintégration et non à caractère répressif;
- juste prise en compte des coûts d'emploi et de formation (entre autres des coûts de garde);
- formation réelle et possibilités de recyclage;
- appui financier ainsi que soutien technique et moral.

---

(1) Lepage, Francine, avec la collaboration de Louise Barnard et de Micheline Boivin. Des choix de société déterminants pour l'avenir des femmes. Réaction du Conseil du statut de la femme au Livre blanc sur la fiscalité des particuliers, Conseil du statut de la femme, Gouvernement du Québec, novembre 1985, 91 pages et annexes, p. 85.

Annexe 1

Exemples chiffrés illustrant le fonctionnement d'un programme de revenu minimum garanti

Hypothèses de départ

Supposons que:

- le revenu minimum garanti de base = 8 000 $
- le taux de réduction de la prestation en fonction du revenu gagné = 50%

et que

a) le revenu gagné de la personne bénéficiaire = 0 $
b) le revenu gagné de la personne bénéficiaire = 10 000 $
c) le revenu gagné de la personne bénéficiaire = 16 000 $

Formules de calcul du revenu total touché par la personne bénéficiaire en cas de gains

Montant retranché à la prestation = Revenu gagné x Taux de réduction de la prestation en fonction du revenu gagné

Prestation versée = Revenu minimum garanti de base - Montant retranché à la prestation

Revenu total = Revenu gagné + Prestation versée

Cas-types

a) Le revenu gagné de la personne bénéficiaire = 0 $

Montant retranché à la prestation:		0 x 50% = 0
Prestation versée	:	8 000 $ - 0 = 8 000 $
Revenu total	:	0 + 8 000 $ = 8 000 $ = revenu minimum garanti de base

b) Le revenu gagné de la personne bénéficiaire = 10 000 $

Montant retranché à la prestation:		10 000 $ x 50% = 5 000 $
Prestation versée	:	8 000 $ - 5 000 $ = 3 000 $
Revenu total	:	10 000 $ + 3 000 $ = 13 000 $

c) Le revenu gagné de la personne bénéficiaire = 16 000 $

Montant retranché à la prestation:		16 000 $ x 50% = 8 000 $
Prestation versée	:	8 000 $ - 8 000 $ = 0
Revenu total	:	16 000 + 0 = 16 000 $ = seuil d'allocation nulle

Annexe 2

Les effets de la réforme proposée dans le Rapport Macdonald pour une famille comptant deux adultes et deux enfants

Des données et des graphiques présentés dans le Rapport Macdonald(1) nous permettent de connaître les effets de la réforme proposée sur le revenu disponible d'une famille comptant deux adultes et deux enfants. Les résultats diffèrent selon l'**option choisie** (A ou B), la **présence d'un seul ou de deux gagne-pain** dans la famille ainsi que le **revenu de la famille.** Bien que nous n'ayons pas d'indications parfaitement claires sur la question, nous présumons que le taux de récupération fiscale dont il est question s'applique sur le revenu familial et non pas sur le revenu individuel de chaque membre de la famille.

Dans l'option A

Dans l'option A, le revenu garanti par le régime universel de sécurité du revenu s'élève à 9 180 dollars. Soumis à un taux de récupération fiscale de 20%, l'aide dont bénéficie effectivement la famille se réduit à mesure que le revenu de ses membres s'accroît. Elle est nulle lorsque le revenu de la famille atteint 45 900 dollars et plus. A ce moment, la famille rembourse intégralement par voie fiscale l'équivalent du revenu garanti reçu par ses membres. C'est donc dire que les familles ayant deux enfants dont le revenu dépasse 45 900 dollars ne reçoivent plus aucun soutien financier pour leurs enfants de la part des contribuables sans enfant. On se rappelle en effet que les exemptions personnelles, de personne mariée et pour enfant, ont été abolies de même que les allocations familiales et le crédit d'impôt-enfant.

Selon qu'elles comptent un seul ou deux gagne-pain, regardons maintenant quelles familles bénéficient de la réforme.

- **Les familles à un seul gagne-pain**

D'après le rapport, les familles à un seul gagne-pain tirent partie de la réforme jusqu'à un revenu de 30 000 dollars. Au-delà de ce revenu, les familles enregistrent une perte nette comparé à la situation actuelle.

---

(1) Rapport de la Commission royale sur l'avenir économique et les perspectives de développement du Canada, Canada, 1985, volume deux, partie V, p. 877 à 880.

Cette perte pourrait atteindre près de 5 000 dollars chez les familles disposant d'un revenu supérieur à 50 000 dollars. Par contre, les gains pourraient s'élever de 5 000 à 7 000 dollars pour les familles ayant un revenu salarial entre 8 000 et 10 000 dollars. Les auteurs soulignent toutefois la possibilité que le gain allant aux familles à revenu très faible soit surestimé si celles-ci subissent une perte d'avantages au titre du logement et d'une partie de l'assistance sociale.

Regardons maintenant ce qui se passe à l'intérieur de la famille. Comme en théorie chaque adulte reçoit un revenu de base, on peut présumer que le conjoint sans revenu conserve sa prestation alors que le conjoint disposant déjà d'un revenu est appelé à la remettre partiellement ou intégralement selon l'ampleur de ce revenu. Comme nous avons supposé que la récupération fiscale s'effectue sur une base familiale, le conjoint en emploi pourrait même être amené à rembourser la prestation émise à l'autre conjoint et celles versées pour les enfants si son revenu dépasse 19 125 dollars. À un revenu de 45 900 dollars, comme on l'a vu, il aura remis l'équivalent de tout le revenu garanti reçu par la famille et ce couple avec deux enfants aura un fardeau fiscal identique à celui d'un couple sans enfant.

- **Les familles à deux gagne-pain**

Pour leur part, les familles à deux gagne-pain sont avantagées par la réforme jusqu'à un revenu d'environ 32 000 dollars. Au-delà de ce revenu, elles sont pénalisées. Les gains, par rapport à la situation actuelle, s'élèvent à 5 000 et 7 000 dollars lorsque le revenu salarial de la famille atteint de 8 000 à 12 000 dollars. Pour les familles gagnant plus de 40 000 dollars, la perte maximale s'établit à 3 800 dollars environ, selon les auteurs.

Dans les familles à deux gagne-pain, on présume que chaque adulte est soumis au taux de récupération fiscale de 20% en fonction de son revenu propre. Si le revenu de l'un est insuffisant pour entraîner une récupération totale de sa prestation et que le revenu de l'autre dépasse le seuil d'allocation nulle prévalant pour lui-même (c'est-à-dire 5 fois sa prestation personnelle), la récupération fiscale se poursuit alors auprès de ce conjoint.

Dans l'option B

Avec le maintien de l'exemption personnelle dans l'option B, le revenu garanti par le régime à une famille comptant deux adultes et deux enfants s'abaisse à 7 000 dollars. C'est dire que cette famille con-

serve une partie du revenu garanti octroyé jusqu'à un revenu de 35 000 dollars. Au-delà de ce revenu, tout l'argent reçu est remis au fisc. A ce moment, la famille assure donc seule ses frais de subsistance.

- **Les familles à un seul gagne-pain**

Comparé à la situation actuelle, les familles comptant un seul gagne-pain retirent un profit net de la réforme jusqu'à un revenu d'environ 25 000 dollars. Passé ce revenu, les familles y perdent. Le graphique semble indiquer des pertes d'environ 2 500 à 3 000 dollars pour les familles à haut revenu et des gains de 4 000 à 5 000 dollars pour les familles à petit revenu.

- **Les familles à deux gagne-pain**

Quant aux familles comptant deux gagne-pain, elles tirent partie de la réforme jusqu'à un revenu d'environ 30 000 dollars. Des pertes sont ensuite réalisées. Par rapport à la situation actuelle, l'option B entraîne, selon les auteurs, des gains d'environ 4 000 à 5 000 dollars et fait subir aux familles à plus haut revenu des pertes se limitant à 1 000 dollars environ.

Annexe 3

Une comparaison du revenu garanti par les programmes actuels et par le régime universel de sécurité du revenu (RUSR) ainsi que des seuils de pauvreté, selon la province, famille de quatre personnes, Canada, 1985

Provinces	Taux d'aide sociale*	Aide sociale, crédits d'impôts pour enfants et allocations familiales	Option A de RUSR **	Option B de RUSR **	Statistique Canada Seuil de la pauvreté ***	
					Grandes villes	Campagnes
	I	II	III	IV	V	VI
Terre-Neuve	9,800	11,300	14,550 +	12,250 +	20,800	15,300
I-P-E	10,250	11,750	14,800 +	12,500 +	20,800	15,300
Nouvelle-Écosse	10,850	12,350	15,100 +	12,800 +	20,800	15,300
Nouveau-Brunswick	7,600	9,100	13,650 +	11,150 +	20,800	15,300
Québec	10,600	12,100	14,950 +	12,650 +	20,800	15,300
Ontario	8,950	10,450	14,100 +	11,850 +	20,800	15,300
Manitoba	11,400	12,900	15,350 +	13,000 +	20,800	15,300
Saskatchewan	13,900	15,400	16,600 +	14,300 −	20,800	15,300
Alberta	12,850	14,350	16,100 +	13,800 −	20,800	15,300
Colombie-Britannique	10,950	12,450	15,150 +	12,850 +	20,800	15,300

* Estimé à partir des taux de 1984, en ajoutant une augmentation de 5 p. 100.

** La garantie proposée par la Commission Macdonald selon les deux options, plus la moitié des prestations provinciales d'aide sociale. Les niveaux de revenu proposés par la Commission ont été mis à jour pour 1985 en ajoutant une indexation de 5 p. 100. Tous les chiffres ont été arrondis à 50 $ près.

*** Les seuils de pauvreté de Statistique Canada varient en fonction de la population de la région de résidence. Le tableau 1 fournit l'écart pour les niveaux les plus élevés (les grandes villes) et pour les plus bas (les campagnes).

Remarque: Les signes + ou − signifient que le prestataire de l'option de RUSR sera avantagé ou désavantagé comparativement à sa situation actuelle (II).

Source: Ross, David. "Le sort des pauvres", L'événement, vol. 9, no 3, avril-mai 1986, p. 51, tableau 1.